

Nieuwe Wet ruimtelijke ordening: nieuwe bestuurscultuur?

Voorgenomen provinciale inzet van de nieuwe
Wet ruimtelijke ordening (Wro) voor het landelijk gebied

D.A. Kamphorst
M. Pleijte
F.H. Kistenkas
P.H. Kersten

r a p p o r t e n

wro
Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu



WAGENINGEN UR

For quality of life

Nieuwe Wet ruimtelijke ordening: nieuwe bestuurscultuur?

Dit rapport is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

De reeks 'Wot-rapporten' bevat onderzoeksresultaten van projecten die kennisorganisaties voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu hebben uitgevoerd.

WOT-rapport 69 is het resultaat van een onderzoeksopdracht van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) en de WOT Natuur & Milieu aan Alterra. Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals de Natuurbalans en thematische verkenningen.

Dit rapport berust mede op resultaten van het beleidsondersteunend onderzoek voor LNV (BO-02-005).

Nieuwe Wet ruimtelijke ordening: nieuwe bestuurscultuur?

Voorgenomen provinciale inzet van de
nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro)
voor het landelijk gebied

D.A. Kamphorst

M. Pleijte

F.H. Kistenkas

P.H. Kersten

Rapport 69

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, april 2008

Referaat

Kamphorst, D.A., M. Pleijte, F.H. Kistenkas & P.H. Kersten, (2008) *Nieuwe Wet ruimtelijke ordening: nieuwe bestuurscultuur? Voorgenomen provinciale inzet van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) voor het landelijk gebied*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu, WOT rapport 69. 127 blz. 10 tab. 70 ref. 8 Bijl.

Wat zijn de perspectieven van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) voor natuur, landschap, groen, milieu en water? Deze centrale vraag beantwoorden onderzoekers van Alterra in opdracht van het ministerie van LNV en het Milieu- en Natuurplanbureau. Medio 2008 zal de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in werking treden. De sturingsfilosofie van de nieuwe wet is: iedere overheidslaag wordt geacht voor zijn eigen belang op de te komen en onnodige bemoeienis vervalt (zoals de provinciale goedkeuring van bestemmingsplannen). Dit onderzoek gaat in op de bestuurlijke bereidheid bij vier provincies om de instrumenten van de nieuwe Wro in te gaan zetten en welke overwegingen ze daarbij hanteren. Dit geeft verschillende uitkomsten per provincie en per beleidsterrein. Cultuurverandering hangt samen met sturingsstijlen, rationaliteiten en (inter)bestuurlijke verhoudingen. Dit onderzoek geeft een eerste inzicht in verwachtingen over hoe de nieuwe Wro de ruimtelijke ordening in Nederland zal beïnvloeden.

Trefwoorden: bestuurlijke bereidheid, bestuurscultuur, EHS, groen, grondexploitatiewet, interbestuurlijke verhoudingen, Nationale Landschappen, Natura 2000, nieuwe Wet ruimtelijke ordening, provincies, rationaliteit, ruimtelijke ordening, ruimtelijk beleid, sturingsstijlen, water, wetgeving.

Abstract

Kamphorst, D.A., M. Pleijte, F.H. Kistenkas & P.H. Kersten, (2008). *New Spatial Planning Act for the Netherlands: new spatial planning practice?* Wageningen, Statutory Research Tasks Unit for Nature and the Environment. WOT-rapport 69. 127 p.; 10 Tab.; 70 Ref.; 8 Annexes

The Dutch government will introduce a new Spatial Planning Act for the Netherlands in 2008, which might greatly affect spatial planning practice. It will reduce the level of hierarchical control by central governments in spatial planning. The new Act offers national and regional governments new, optional instruments. The way in which the provincial and other governments use these new instruments will determine the impact of the new Act on policy fields relating to nature, landscape, green spaces, water and the environment. This study explored the willingness of four provincial authorities to apply the instruments of the new Spatial Planning Act and the prospects it offers for the green policy areas.

Key words: spatial planning, spatial planning act, green policy areas, provincial authorities, styles of governance

ISSN 1871-028X

©2008 **Alterra**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen.

Tel: (0317) 47 47 00; fax: (0317) 41 90 00; e-mail: info.alterra@wur.nl

De reeks WOT-rapporten is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit rapport is verkrijgbaar bij het secretariaat.

Het rapport is ook te downloaden via www.wotnatuurenmilieu.wur.nl.

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 47 78 44; Fax: (0317) 42 49 88; e-mail: info.wnm@wur.nl; Internet: www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De uitgever aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Inhoud

Woord vooraf	7
Samenvatting	9
Summary	13
1 Inleiding en theoretisch kader	15
1.1 Aanleiding	15
1.2 Probleemstelling	15
1.3 Doelstelling	16
1.4 Kennisvraag en onderzoeksvragen	17
1.5 Onderzoeksaanpak en afbakening	17
1.6 Theoretisch kader	19
1.7 Leeswijzer	24
2 De nieuwe Wet ruimtelijke ordening	25
2.1 Inleiding	25
2.2 Hoofdlijnen van de huidige WRO	25
2.3 Instrumenten van de nieuwe Wro	26
2.4 Belangrijke verschillen tussen oude en nieuwe Wro	30
2.5 De Grondexploitatiewet	31
2.6 Uitleiding	33
3 Ruimtelijk beleid voor natuur, landschap, groen, milieu en water	35
3.1 Inleiding	35
3.2 De vijf beleidsterreinen en de nieuwe Wro	35
3.2.1 Planologische bescherming EHS en de nieuwe Wro	35
3.2.2 Bescherming Natura 2000 gebieden en de nieuwe Wro	37
3.2.3 Landschap: planologische bescherming en de nieuwe Wro	38
3.2.4 Recreatie om de stad en groen in de stad en de nieuwe Wro	40
3.2.5 De nieuwe Wro en luchtkwaliteit	42
3.2.6 De nieuwe Wro en water	43
3.3 Uitleiding	44
4 Provinciale voornemens nieuwe Wro	47
4.1 Inleiding	47
4.2 Sturingsfilosofie en sturingsstijlen	47
4.3 Rationaliteit en de inzet van instrumenten	49
4.3.1 Overwegingen bij de inzet van instrumenten	49
4.3.2 Keuze van instrumenten in de beleidsvoering	51
4.3.3 Verhouding instrumenten nieuwe Wro met privaatrecht	54
4.4 Interbestuurlijke verhoudingen	55
4.5 De nieuwe Wro en perspectieven voor de vijf beleidsterreinen	57

5	Conclusies	61
5.1	Inleiding	61
5.2	Conclusies	61
5.3	Uitleiding en vervolg	68
	Literatuur	71
Bijlage 1	Interviewvragen	77
Bijlage 2	Deelnemerslijst Workshop Perspectieven van de nieuwe Wro	79
Bijlage 3	Beleidsdoelen Nota Ruimte natuur, landschap, groen, milieu en water	81
Bijlage 4	Provinciale voornemens nieuwe Wro: Noord-Brabant	91
Bijlage 5	Provinciale voornemens nieuwe Wro: Noord-Holland	103
Bijlage 6	Provinciale voornemens nieuwe Wro: Gelderland	113
Bijlage 7	Provinciale voornemens nieuwe Wro: Drenthe	121
Bijlage 8	Cultuurkloof	125

Woord vooraf

Medio 2008 treedt de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking. De provinciale goedkeuring van bestemmingsplannen vervalt met de nieuwe wet. De wet geeft aan dat als rijk en provincies hun belangen willen borgen, ze dat op een proactieve wijze moeten doen. Er zijn verschillende juridische en niet-juridische mogelijkheden voor deze proactieve borging. De nieuwe Wro biedt een palet aan juridische mogelijkheden, met een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB; rijk) of Provinciale Ruimtelijke Verordening, een proactieve aanwijzing en de mogelijkheid van een Inpassingsplan.

De wet vraagt van rijk en provincies een heel andere manier van werken, en daarmee een politiek-bestuurlijke cultuurverandering, die past bij de sturingsfilosofie 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Dit veranderingsproces is zowel binnen rijk als provincies nog volop gaande. Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) wilde graag meer zicht krijgen op de wijze waarop rijksdoelen voor natuur, landschap, groen, milieu en water bij provincies onder de Wro zouden worden geborgd. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) wilde meer zicht krijgen op de provinciale implementatie van de Wro om de eigen inzet van instrumenten van de Wro te kunnen bepalen. Daarom hebben zij gezamenlijk aan Alterra via de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT N&M) opdracht gegeven het veranderingsproces onder invloed van de nieuwe Wro voor enkele provincies in beeld te brengen.

Dit rapport geeft de verwachtingen weer van provinciale medewerkers en gedeputeerden over de bestuurlijke haalbaarheid om instrumenten uit de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in te zetten. Elk van de vier onderzochte provincies biedt een eigen beeld, dat overigens op het moment van afronding van dit onderzoek (februari 2008) nog volop in beweging was. Een opvallende uitkomst is al wel dat de onderzochte provincies ervoor kiezen om de proactieve sturingsfilosofie van de wet mede vorm te geven in bestuurlijk overleg. Inzet van de proactieve juridische instrumenten uit de Wro is niet altijd de eerste keuze maar soms wordt hier ook reikhalzend naar uitgekeken. Een deel van de huidige bestuurscultuur lijkt overeind te blijven doordat men er in de onderzochte provincies op vertrouwt dat correctie van bestemmingsplannen achteraf via een reactieve aanwijzing mogelijk blijft. Signalen van buiten dit onderzoek voor de overige provincies onderschrijven dit diverse beeld. De komende tijd zal leren hoe deze inzichten van de provincies passen binnen de werkwijze die de Minister van VROM beoogde bij het opstellen van de nieuwe Wro, en of het behalen van rijksdoelen kan worden geborgd via de Wro of andere instrumenten.

Een speciaal woord van dank is op zijn plaats voor de medewerkers en gedeputeerden bij de provincies die bereid waren zich door de onderzoekers te laten interviewen. Ook de personen die de twee workshops over de nieuwe Wro hebben bijgewoond, willen wij bedanken. Hun commentaar op het conceptrapport en de bijdragen aan de discussie tijdens de workshop zijn het rapport ten goede gekomen.

De opdrachtgevers,

*Rienk Kuiper, Milieu- en Natuurplanbureau
Koos Straver, Ministerie LNV*

Samenvatting

Wat zijn de perspectieven van de nieuwe Wro voor natuur, landschap, groen, milieu en water¹? Deze centrale vraag beantwoorden onderzoekers van Alterra in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) via de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. Op 1 juli 2008 vervangt de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) de verouderde Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) uit 1965. De nieuwe Wro biedt rijk, provincies en gemeenten een groot aantal nieuwe instrumenten, die op de beleidsterreinen natuur, landschap, groen, milieu en water zowel kansen als bedreigingen kunnen vormen. De kern van de wet is dat iedere overheidslaag haar eigen belangen zo optimaal en doelmatig mogelijk kan behartigen.

Dit onderzoek geeft een eerste inzicht in verwachtingen over hoe de nieuwe Wro de ruimtelijke ordening in Nederland zal beïnvloeden; de nieuwe Wet treedt immers pas 1 juli 2008 in werking. Het gaat daarbij om het inventariseren van de instrumenten die de nieuwe Wro ter beschikking stelt. Ook verkenden we via interviews (in de periode juni 2007 tot en met oktober 2007) de bestuurlijke provinciale bereidheid en de daarbij achterliggende overwegingen voor de mogelijke inzet van de nieuwe Wro instrumenten op de beleidsterreinen natuur, landschap, groen, milieu en water in vier provincies: Drenthe, Gelderland, Noord-Brabant en Noord-Holland. De reden van onze focus op provincies is dat het rijk - (LNV, MNP, WOT N&M) in de hoedanigheid van opdrachtgevers voor deze studie - de inzet van provincies met de nieuwe Wro, als uitgangspunt wil nemen voor het nader bepalen van eigen handelen. Daarnaast hebben provincies grote verantwoordelijkheden voor de uitvoering van de beleidsterreinen.

Instrumenten nieuwe Wro

De instrumenten onder de nieuwe Wro bieden provincies perspectieven om proactief te ontwikkelen en te handelen. Provincies kunnen nadrukkelijker visionerend planvormer zijn (structuurvisie) en hebben instrumenten ter beschikking om eigen belangen veilig te stellen (verordening, actieve aanwijzing) en zelfs te bestemmen (inpassingsplan of projectbesluit). De Grondexploitatiewet (Grewwet), onderdeel van de nieuwe Wro, biedt mogelijkheden voor actief grondbeleid, actief exploitatiebeleid en voor een integrale, bovenlokale benadering met mogelijkheden tot salderen.

In de huidige WRO bevatten de planologische kernbeslissingen (pkb's) van het rijk en de streekplannen van de provincies zowel beleidsvisies als beleidskaders. Daarmee lopen beleid en normstelling door elkaar. Onder de huidige WRO is vaak onduidelijk welk beleid echt kaderstellend is en wat onderhandelbaar is in overleg. Vaak leggen rijk en provincies kaders niet duidelijk vooraf op, maar gebeurt dit achteraf bij toetsing van streekplannen en bestemmingsplannen.

Met de nieuwe Wro verandert dit. Structuurvisies bevatten alleen beleid. Het rijk kan normen stellen in Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) en de provincies in verordeningen. AMvB's en provinciale ruimtelijke verordeningen stellen kaders voor decentrale overheden, respectievelijk provincies en gemeenten. De nieuwe Wro vraagt van provincies en gemeenten

¹ Op deze beleidsterreinen zijn de volgende afbakeningen gemaakt. Thema natuur: aandacht voor Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en Nb-wet (Natura 2000); thema landschap: Nationale Landschappen; thema groen: groen in de stad (Gids) en recreatie om de stad (Rods); thema water: veiligheid tegen hoogwater (rivier, kust) en regionale waterberging; thema milieu: aandacht voor luchtkwaliteit.

veel explicieter aan te geven wat de kaders zijn en wat tot de zelfbindende visies van een overheidslaag behoort. Juridisch zullen in de verhouding tussen overheidslagen alleen de kaders van betekenis zijn. Het vooraf aangeven van kaders dient de afwegingsruimte voor gemeenten te verduidelijken en te vergroten.

Ook de provinciale goedkeuring van gemeentelijke bestemmingsplannen vervalt. Provincies zullen deze vervallen 'reactieve' inzet van instrumenten onder de oude Wro opvangen met inzet van achtereenvolgens nieuwe instrumenten: eerst overleg, bij geen opvolging van de gemaakte afspraken het overwegen van een proactieve aanwijzing en daarna alsnog de zienswijze/reactieve aanwijzing. Dit laatste is alleen mogelijk als provincies in kaders eigen belangen vastleggen.

Instrumenten en beleidsterreinen

Provincies nemen te bereiken doelen per beleidsterrein en de bestuurscultuur als vertrekpunt en niet de instrumenten onder de nieuwe Wro. Politici en beleidsmakers geven de voorkeur aan een brede scope. Het gaat er niet alleen om hoe de nieuwe instrumenten zich tot beleidsterreinen verhouden, maar om het hele palet van instrumenten te betrekken waarmee overheden beleidsdoelen kunnen realiseren binnen een bepaalde bestuurscultuur. Het gaat dus om een instrumentenmix waarbij ook aandacht uitgaat naar beleidsoverleg, financiële middelen en sectorale beleidsinstrumenten.

De nieuwe Wro biedt perspectief voor provincies op de beleidsterreinen van regionale waterberging, recreatie om de stad en groen in de stad door bestemmingsmogelijkheid, maar ook voor een integrale, bovenlokale benadering en voor benutting van verevening en kostenverhaal. Voor de EHS kunnen provincies de nieuwe Wro benutten bij bestemmen en bij eventuele vestiging van provinciale voorkeur bij grondverwerving of bij onteigening. Voor Natura 2000 en luchtkwaliteit biedt de nieuwe Wro minder perspectief. Voor Natura 2000 komt dat doordat de natuurbeschermingswet een sterk sectoraal instrumentarium biedt. Bij luchtkwaliteit is dat ook het geval, maar biedt de nieuwe Wro/grexwet perspectieven voor een bovenlokale, integrale benadering, het vestigen van provinciaal voorkeursrecht voor grondverwerving of bij onteigening.

Bestuurlijke bereidheid bij provincies

In de provincies is op verschillende beleidsterreinen tijdens het onderzoek nog niet alles bekend over de inzet van instrumenten voor deze terreinen. Wel is duidelijk dat over de hele linie het bestuurlijk overleg de eerste voorkeur geniet, waarna provincies de hardere instrumenten in overweging nemen. Niet alleen de mate van doelbereik op verschillende beleidsterreinen is bepalend voor de inzet van instrumenten onder de nieuwe Wro. Doelbereik is één van de overwegingen naast efficiëntie, politiek, communicatie en de passendheid binnen de sturingsstijl (bestuurscultuur) van de provincies. Opvallend is dat vooralsnog vrijwel alle instrumenten in aanmerking komen bij de provincies, maar dat er toch wel voorkeuren en afkeur voor bepaalde instrumenten te signaleren is. De provincies vertonen verschillen in de voorgenomen inzet van beleidsinstrumenten onder de nieuwe Wro op de vijf onderzochte beleidsterreinen. Zo speelt in Noord-Holland en Gelderland wel een overweging om de verordening in te zetten, terwijl dit in Noord-Brabant afgewezen is als 'centralistisch'. Drenthe wijst wegens een overlegcultuur de meer hiërarchische instrumenten (hard juridisch optreden naar gemeenten) eerder van de hand dan de andere provincies. In Noord-Brabant, Noord-Holland en Gelderland is het zelf als ontwikkelaar gaan optreden (inpassingsplan) zeker een overweging.

Provincies overwegen op voorhand voordelen van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en van 'Groen in en om de stad' in het inpassingsplan. Noord-Holland zit meer dan de anderen op het

spoor van de verordening voor 'Groen in en om de stad', EHS en waterberging. Bij de inzet van Wro-instrumenten, vindt nadrukkelijk een afweging plaats binnen provincies met ander instrumentarium. In met name Nationale Landschappen is het financiële spoor meer in trek dan inzetten op planologische bescherming. Drenthe en Noord-Brabant grijpen de nieuwe Wro vooralsnog aan voor een cultuurverandering: geen achteraf toetsing, maar proactieve voorkantsturing. De overweging om binnen de huidige bestuurscultuur te blijven, speelt een kleinere rol in Gelderland en Noord-Holland. Men wil de nieuwe Wro aangrijpen om meer in eigen belang te gaan handelen, mede door de inzet van juridisch instrumentarium.

De nieuwe Wro is anders dan de oude WRO. Toch zal de wijze waarop overheden met de nieuwe Wro omgaan, bepalen of de ruimtelijke ordening in Nederland verandert. De ruimtelijke ordening kan zich langs verschillende lijnen ontwikkelen:

- 1) *De ruimtelijke ordening blijft bij het oude.* Dit is het geval wanneer partijen zich niet proactief gaan opstellen, maar, meer in lijn met de oude WRO, blijven leunen op de inzet van reactieve instrumenten. De rechter kan reactieve aanwijzingen niet ontvankelijk verklaren, wanneer er geen zienswijze aan vooraf is gegaan of geen proactieve aanwijzing. Provincies verliezen daarmee meer hun greep op gemeenten.
- 2) *De ruimtelijke ordening verandert over de hele linie.* De nieuwe Wro leidt bij alle provincies tot een cultuurverandering. Alle provincies overleggen proactief en zetten proactief juridisch instrumentarium in voor realisering van provinciale belangen. Er ontstaat in de ruimtelijke ordening een cultuur waarin alle overheden de eigen belangen kunnen borgen. Belangen tussen bestuurslagen kunnen met elkaar conflicteren.
- 3) *Er ontstaat variatie tussen provincies.* Bij de ene provincie blijft de cultuur dicht bij de oude; bij de andere verandert de cultuur.

De uitkomsten van dit onderzoek wijzen op de laatste ontwikkeling.

Nieuwe Wro kan leiden tot cultuurverandering: bestuurscultuur is bepalend

De mogelijke inzet van beleidsinstrumenten onder de nieuwe Wro is niet afhankelijk van de technische-juridische mogelijkheden van die instrumenten, maar vooral van de aanwezige politieke en bestuurlijke wil en daarmee van de bestuurscultuur. De nieuwe Wro zou tot een cultuurverandering kunnen leiden in de ruimtelijke ordening, in het verlengde van enkele belangrijke veranderingen ten opzichte van de oude WRO. Alle bestuurslagen krijgen beschikking over nieuwe instrumenten, die ze naar keuze in kunnen zetten. Het is deze keuzevrijheid die naar waarschijnlijkheid zal leiden tot een grote variatie tussen en binnen bestuurslagen in de wijze waarop men zal sturen en de eigen belangen zal behartigen.

De nieuwe Wro kan bijstaan in een cultuuromslag 1) van overwegend alleen toetsen naar vooral ook sturen of helpen ontwikkelen; 2) van 'goed bestuurlijk overleg' en zo nodig correctie achteraf naar het stellen van duidelijke beleidskaders vooraf in structuurvisies. Doorwerking van dit beleid kan door inzet van bindende instrumenten, zoals AMvB's en verordeningen, maar ook bestuurlijk overleg kan daartoe worden ingezet.

De verschillende culturen zullen leiden tot variatie in de wijze waarop de ruimtelijke ordening in verschillende provincies functioneert. Algemene Maatregelen van Bestuur van het rijk en provinciale ruimtelijke verordeningen gericht op groene en blauwe kwaliteiten geven juridische randvoorwaarden mee, maar de inzet van deze instrumenten alleen biedt geen garantie dat het groen en blauw beter af zullen zijn dan onder de oude WRO. Het verschil met de oude WRO is alleen dat provincies met deze instrumenten vooraf kaders aangeven in plaats van achteraf toetsen. Bovenlokale regie en coördinatie van provincies, bijvoorbeeld bij bouwactiviteiten van gemeenten (dus een ontwikkelingsgerichte benadering van provincies) kan tot resultaten leiden. Voor groene en blauwe kwaliteiten blijft politieke wil belangrijker dan

de inzet van bepaalde instrumenten; provincies kunnen ook naar verordeningen grijpen om ontwikkelingen voor infrastructuur, bedrijventerreinen of woonwijken door te drukken.

Andere verticale controle en mogelijkheid tot meer horizontale controle

De verticale controle – controle tussen de overheidslagen - verandert onder de nieuwe Wro. Onder de oude WRO zorgden rijk en provincies via het bestuurlijk overleg in de PPC's (Provinciale Planologische Commissies) voor de doorwerking van hun beleid in bestemmingsplannen. Deze doorwerking onder de oude WRO wordt door velen bestempeld als toetsen achteraf, maar was daarmee in feite ook al proactief vooraf. Onder de nieuwe Wro zal deze rol van rijk en provincies veranderen. De provincie toetst niet meer bestemmingsplannen aan het streekplan, maar zal voor doorwerking van haar beleid andere wegen moeten bewandelen, zoals proactief bestuurlijk overleg of inzet (en toetsing) van provinciale ruimtelijke verordeningen.

Ook de horizontale controle – tussen gedeputeerde en provinciale staten - verandert. Dualisme in het provinciale bestuur moet leiden tot horizontale verantwoording en kwaliteitsborging. Voor alle provincies heeft de nieuwe Wro vooral gevolgen voor het dualisme in de Staten. Provinciale Staten (PS) wint op papier ruimte op Gedeputeerde Staten (GS) en zou duidelijk in een actieve, ontwikkelende rol kunnen komen in plaats van een achteraf toetsende rol. PS en GS hebben beide zeggenschap over veel instrumenten. Daarmee zijn zij voor het ruimtelijk orderingsbeleid echt op elkaar aangewezen.

Variatie van sturing met de nieuwe Wro binnen en tussen bestuurslagen

Het is vooral de beleidsvrijheid van de verschillende overheidslagen om instrumenten van de nieuwe Wro al dan niet in te zetten die kan leiden tot een cultuuromslag. Deze keuze kan verschillen binnen en tussen de bestuurslagen. Cultuurverandering is geen aangelegenheid van één bestuursorganisatie of bestuurslaag; deze zijn immers zelf ook pluriform. Ministeries kunnen verschillende opvattingen hebben over nationale belangen en de realisatie hiervan. Ook *binnen* een bestuurslaag is het mogelijk dat er een gevarieerd palet ontstaat van wijzen van sturen en inzet van instrumenten, bijvoorbeeld tussen de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) en LNV of tussen provincies.

Een cultuurskloof *tussen* bestuurslagen is mogelijk. De politieke of bestuurlijke wil om juridische instrumenten onder de nieuwe Wro in te zetten, kan verschillen. Tijdens het onderzoek wilde het ministerie van VROM AMvB's inzetten, terwijl maar enkele provincies aangaven provinciale ruimtelijke verordeningen te willen inzetten. Bij provincies en gemeenten geniet overwegend bestuurlijk overleg de voorkeur. Tussen rijk en provincies kan daardoor een kloof ontstaan in bestuurscultuur over inzet van juridische instrumenten. Interessant is om in de toekomst na te gaan of de opstelling van de overheden in de tijd verandert en of de sturingsstijlen van rijk, provincies en gemeenten wel op elkaar aansluiten.

Ontwikkelingen rond bovenstaande vragen of thema's zullen uitwijzen of de nieuwe Wro tot een nieuwe bestuurscultuur leidt.

Summary

The Dutch government is set to introduce a new Spatial Planning Act in 2008, which might greatly affect spatial planning practice. The new Act reduces the level of hierarchical control by central governments. Local spatial plans, which officially assign specific functions to particular lands, will no longer be controlled by provincial governments. Also, policy statements by national and regional governments will no longer be automatically binding for local governments.

Instead, national, provincial and local governments will be given new optional instruments, ranging from legally binding plans assigning functions to particular lands (detailed control), via sets of rules imposed on local governments, to instruments to influence individual local governments in reactive and proactive ways. Governments may also choose not to use the legal instruments and instead focus on collaboration and consultation. In general, there are two different ways for national and regional governments to implement their new role: using hierarchical governance strategies or emphasising networking structures.

The way in which provincial and other governments use the new instruments will determine the impact of the new Act on policy fields relating to nature, landscape, green spaces, water and the environment. The present study explored the willingness of four provincial governments to apply the instruments of the new Spatial Planning Act and the prospects it offers for the green policy areas.

The choice of instruments differs between the various policy fields. The prospects offered by the new Spatial Planning Act for the different policy fields are complicated and depend on the presence of strong sectoral legal instruments other than spatial planning (such as European legislation) or the presence of other instruments (for example financial incentives) that can contribute to the achievement of policy goals in these fields (for example landscape policy).

Outcomes of the present study suggest that the provinces differ in their style of governance and that this impacts on their preference for instruments. Hierarchical and strong legally binding instruments are generally avoided, although some provincial authorities are less averse to these types of instrument than others. The new option given to the provincial authorities to designate functions to specific lands (an option that used to be available only to municipal authorities) is welcomed by the provincial authorities. They can use it for projects that transcend municipal borders, allowing them to reinforce their role as 'developers' instead of 'controllers'. Other provincial governments reject highly hierarchical instruments and prefer cooperation with municipalities as their main instrument, as it fits in better with their style of governance.

1 Inleiding en theoretisch kader

1.1 Aanleiding

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) zal de verouderde Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) uit 1965 gaan vervangen. Met de nieuwe wet wordt een 'daadkrachtig, besluitvaardig en doelmatig ruimtelijk ordeningsstelsel in Nederland beoogd' (VROM 2006). De wet is bedoeld om overheden duidelijker eigen verantwoordelijkheden te geven en mogelijkheden te bieden om tegemoet te komen aan de dynamiek rond ruimtelijke ontwikkelingen en het schaalniveau waarop ze zich afspelen.

De filosofie van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening bestaat uit drie onderdelen:

- *Decentraal wat kan, centraal wat moet.* De Wet beoogt een zodanige verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden over gemeenten, provincies en rijk, dat iedere bestuurslaag optimaal de haar toevertrouwde belangen kan behartigen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het gemeentelijk ruimtelijk beleid. Zodra provinciale of nationale belangen in het geding zijn, hebben provincies en rijk het instrumentarium om deze belangen te borgen en te beschermen;
- *Vermindering van regels.* De Wet beoogt eenvoudige kortere procedures voor een vermindering van de administratieve en bestuurlijke lasten;
- *Uitvoeringsgerichtheid.* De bedoeling is meer aandacht te geven aan de uitvoering van bestaand beleid, dan aan het telkens opnieuw vaststellen van nieuw beleid (VROM 2006).

Bij de nieuwe Wro gaat het om voorgenomen beleid. De streefdatum voor inwerkingtreding is medio 2008. Het planstelsel van de nieuwe Wro wijkt sterk af van de bestaande WRO. De nieuwe Wro biedt rijk, provincies en gemeenten een groot aantal nieuwe instrumenten, die onder andere op de groene beleidsterreinen, zoals natuur, landschap, groen, milieu en water, zowel kansen als bedreigingen kunnen vormen. Dit onderzoek concentreert zich op de mogelijke provinciale inzet van instrumenten onder de nieuwe Wro op deze groene beleidsterreinen. Of provincies bereid zijn om de nieuwe instrumenten onder de nieuwe Wro ook daadwerkelijk in de praktijk te gaan toepassen, is nog grotendeels onbekend. In de discussies in de Tweede Kamer zijn hier nog nauwelijks discussies over gevoerd.

Voor het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is het nog moeilijk in te schatten wat de consequenties zijn van (het daadwerkelijk gebruik van) de nieuwe Wro voor bescherming en ontwikkeling van natuur, landschap, groen, milieu en water en de realisering van bijbehorende beleidsdoelen. Bij deze korte probleemtypering is onderstaande doelstelling te formuleren.

1.2 Probleemstelling

De oude WRO is sinds de inwerkingtreding in 1965 vaak aangepast. Dit heeft de overzichtelijkheid en kwaliteit van de wet geen goed gedaan. Dit is de aanleiding geweest voor de aanpassing van de wet. Doel is een eenvoudiger en moderner stelsel van bevoegdheden en niet meer de 'lappendeken' van de oude WRO (Janssen 2005). Het stelsel van de oude WRO liet veel onduidelikheden over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de overheden, stroperigheid en gebrek aan daadkracht (Commissie Oosting 2007). De nieuwe Wro beoogt rijk en provincies meer mogelijkheden te geven kaders te stellen en proactief te sturen op

eigen belang. Zo vervalt de goedkeuringsbevoegdheid van gemeentelijke bestemmingsplannen en de rechtstreekse doorwerking van PKB-streekplan - bestemmingsplan. In plaats daarvan krijgen rijk en provincies nieuwe instrumenten, zoals de mogelijkheid zelf bestemmingsplannen op te stellen (de zogenaamde inpassingsplannen) en wordt proactief sturen op eigen belang verwacht van de overheden.

De nieuwe Wro kent een 'objectieve werkelijkheid': de verzameling van wetteksten, regelingen, instrumenten en de verplichtende procedures. Dit zijn de 'juridisch formele aspecten', de letter van de wet. Daarnaast bestaat er de geest van de wet, de intersubjectief gedeelde visie hoe de wet zou moeten functioneren in het Nederlandse bestel. Daarbij gaat het onder meer over de bestuurlijke bereidheid de wet en de bijbehorende instrumenten toe te passen. De wet biedt mogelijkheden tot decentrale verschillen in uitwerking binnen het formele instrumentarium. Zo kan een bestuurlijke voorkeur bij een provinciale overheid bestaan tot het in detail uitwerken van een verordening of inpassingsplan. Of er kan juist een voorkeur bestaan bij hogere overheden om bestemmingsplannen door lagere overheden zelfstandig en op eigen gezag te laten uitwerken, waarmee een typerende decentrale uitwerking vorm krijgt. Veel van de instrumenten in de Wro hebben een zogenoemd "kan-principe", dat wil zeggen dat de bestuurslaag de mogelijkheid heeft om een instrument in te zetten, zonder dat dit echter wettelijk verplicht is. Het kiezen van de bestuurlijke uitwerkingsrichting definieert handelingen in de geest van de wet.

Veel van de groene beleidsterreinen hebben een duidelijke ruimtelijke component. Het ruimtelijk beleid voor deze terreinen, bijvoorbeeld natuur, landschap, water, milieu, is vastgelegd in de Nota Ruimte (VROM 2004). De Nota Ruimte stelt de doelen die het rijk op deze terreinen wil behalen. In de Nota Ruimte maakt het rijk een duidelijk onderscheid tussen de verantwoordelijkheden van de rijksoverheid en die van andere overheden; de sturingsfilosofie decentraal wat kan, centraal wat moet. Ook provincies hebben een grote rol in de realisering van het ruimtelijk beleid op deze beleidsterreinen. De nieuwe Wro is een van de mogelijke sporen om beleid uit de Nota Ruimte te realiseren, naast en in samenhang met communicatieve en financiële instrumenten. De betekenis van de nieuwe Wro voor deze beleidsterreinen, voor zover hiervan nu al een inschatting mogelijk is, zal nauw samenhangen met zowel de letter van de wet (welke instrumenten biedt de nieuwe Wro in principe?) en de geest van de wet (zijn overheden ook bereid om de instrumenten in te zetten?)

In dit onderzoek staat centraal de wijze waarop provincies met de nieuwe Wro zullen omgaan op de beleidsterreinen natuur, landschap, groen, milieu en water, zoals deze in de Nota Ruimte zijn beschreven. Het onderzoek is verkennend van aard: de nieuwe Wro gaat immers pas in 2008 in werking. Het gaat erom de verwachtingen af te tasten over de wijze waarop men met de nieuwe wet om zal gaan. Dit onderzoek richt zich zowel op het inventariseren van de mogelijkheden die de nieuwe Wro biedt, als op het schatten van de bestuurlijke bereidheid van provincies om instrumenten ook daadwerkelijk toe te passen.

1.3 Doelstelling

Het hoofddoel van dit onderzoek is het verrichten van een verkennend onderzoek naar perspectieven van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening voor de beleidsterreinen natuur, landschap, groen, milieu en water.

Het onderzoek kent de volgende subdoelen:

1. Inventariseren van de instrumenten die de nieuwe Wro ter beschikking stelt;

2. Verkenning van de mogelijkheden van de nieuwe Wro voor het behalen van beleidsdoelen op de beleidsterreinen natuur, landschap, groen, milieu en water, uitgaande van de Nota Ruimte;
3. Verkenning van de bestuurlijke bereidheid voor mogelijke inzet van de nieuwe Wro instrumenten in de provincies op de beleidsterreinen natuur, landschap, groen, milieu en water;
4. Plaatsing van het gebruik van de Wro in het perspectief van andere juridische, financiële en communicatieve instrumenten waarmee beleidsdoelen (mede) bereikt zouden kunnen worden.

De maatschappelijke en/of wetenschappelijke relevantie van dit project is als volgt. De maatschappelijke relevantie is het nagaan hoe de nieuwe Wro optimaal ingezet kan worden voor natuur, landschap, groen, milieu en water. De wetenschappelijke relevantie is gelegen in het vooruit kijken naar de effecten van de nieuwe Wro op natuur, landschap, groen, milieu en water, die nog niet wetenschappelijk zijn onderzocht. Daarnaast is deze gelegen in de benadering van nieuwe wetgeving vanuit een bestuurskundig kader.

1.4 Kennisvraag en onderzoeksvragen

In dit onderzoek staat de volgende vraagstelling centraal:

Wat zijn de perspectieven van de nieuwe Wro voor natuur, landschap, groen, milieu en water?

Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag gebeurt aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Welke instrumenten stelt de nieuwe Wro ter beschikking?
2. Wat voor mogelijkheden biedt de Wro voor het realiseren van de beleidsdoelen uit de Nota Ruimte voor bescherming en ontwikkeling van natuur, landschap, groen, milieu en water?
3. Bestaat er bestuurlijke bereidheid bij provincies (bestuurlijke wil) om instrumenten van de nieuwe Wro daadwerkelijk in te zetten?
4. Hoe is de optimalisatie met andere instrumenten dan de Wro? (flankerend instrumentarium en flankerende beleidspraktijk, bijvoorbeeld verschillen in bestuurscultuur)?

1.5 Onderzoeksaanpak en afbakening

Onderzoeksaanpak

De onderzoeksgegevens zijn op drie verschillende manieren verkregen:

- documentanalyse;
- interviews;
- workshop.

Deze technieken zijn complementair aan elkaar. Via documentanalyse is een evaluatie uitgevoerd van de instrumenten die de nieuwe Wro biedt en van de vijf beleidsterreinen als het gaat om inhoudelijke doelen en problemen in doelbereik. Op basis van deze verkenning zijn interviewvragen geformuleerd. De gegevens van de interviews zijn tijdens een workshop breder getoetst en aangevuld met gegevens die tijdens deze workshop zijn verkregen. De interviews dienden enerzijds om de mogelijkheden van de Wro inhoudelijk verder uit te diepen, en anderzijds om in verschillende provincies een inschatting te maken van de bestuurlijke bereidheid om instrumenten daadwerkelijk in te zetten. De reden van deze focus op provincies is dat het rijk - (LNV, MNP) in de hoedanigheid van opdrachtgevers voor deze studie - de inzet van provincies met de nieuwe Wro, als uitgangspunt wil nemen voor het nader bepalen van

eigen handelen. Daarnaast hebben provincies grote verantwoordelijkheden voor de uitvoering van de beleidsterreinen en de ruimtelijke ordening. Dit onderzoek richt zich op vier provincies: Drenthe, Gelderland, Noord-Brabant en Noord-Holland. Deze vier provincies zijn gekozen vanwege hun geografische spreiding over het land, spreiding in de politieke achtergronden van de gedeputeerden en vanwege verwachte verschillende bestuursculturen. Dit kan uiteindelijk leiden tot verschillen in de sturingsfilosofie voor de nieuwe Wro. In iedere provincies zijn tussen de vijf en tien personen geïnterviewd. De respondenten zijn gekozen op grond van hun politieke functie (gedeputeerden) en op grond van hun ambtelijke betrokkenheid bij de nieuwe Wro dan wel bij de vijf inhoudelijke beleidsterreinen. De beschrijvingen per provincie zijn ter review aan de respondenten voorgelegd.

Methodische kanttekeningen

Van dit onderzoek mag geen ‘wetenschappelijk salomonsoordeel’ worden verwacht. Bij de presentatie van de provinciale onderzoeksgegevens, komt de subjectieve kijk op de praktijk aan de orde, met individuele uitspraken over gevallen, meningen over de betekenis van de ruimtelijke plannen of de individuele beleving van de wet. Dit onderzoek levert daarom voor een deel intersubjectieve kennis op. Het gaat dan om de onderdelen die beschrijven op welke wijze de verschillende groepen of instellingen die betrokken zijn in de ruimtelijke ordening de Wro (zullen gaan) hanteren in hun dagelijks maatschappelijk functioneren en binnen hun netwerken. De subjectieve kennis gaat over wensen en de manier waarop gedragsvrijheid wordt opgezocht of verkregen, binnen de eigen interpretatie van actoren van mogelijkheden die de wet zou kunnen bieden. Het kan daarbij ook voorkomen dat verschillende actoren binnen (een bestuurscultuur van) een provincie verschillende overwegingen hebben voor de gewenste inzet van instrumenten.

Natuurlijk lijkt de objectieve schriftlezing naar de letter van de wet de hardste gegevens op te leveren. Daarmee wordt zakelijk beschreven welke artikelen en instrumenten de wet bevat. Maar juist de manier waarop in bestuurlijk opzicht wordt omgegaan met de geest van de wet is een eerste filter op de praktische toepassing ervan. Zo was onder de oude WRO het geven van een aanwijzing mogelijk, maar daarvan werd (vanuit een bestuurlijk perspectief) zeer terughoudend gebruikgemaakt. De praktijkinformatie zal laten zien, welke mogelijkheden en knelpunten er liggen, wanneer de instrumenten en procedures in werking zijn om ruimtelijke planning te bedrijven. De visie op bestuurlijke slagkracht van allerlei actoren zal verschillen naar gelang de (politieke) invalshoek die zij kiezen. Het gaat hier vooral om een zorgvuldige inventarisatie van standpunten, alternatieven en criteria. Hiertoe zijn de volgende technieken in dit onderzoek toegepast: documentanalyse en secundaire analyse van interviews.

Deze studie betreft een ex ante kwalitatief onderzoek. Het onderzoek is een blik vooruit richting de inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening medio 2008. Het onderzoek zal geen feitelijke kennis opleveren van de wijze waarop overheden de instrumenten van de nieuwe Wro zullen inzetten. Het geeft een schatting van verwachtingen van mensen over hoe de overheden de instrumenten naar alle waarschijnlijkheid zullen inzetten. Het onderzoek is daarom uitdrukkelijk een momentopname. Het is een weerspiegeling van de stand van zaken bij provincies op het moment van het onderzoek. Op dit moment zijn de politieke afwegingen nog in volle gang. Er zijn geen bestuurlijke keuzes gemaakt. Dit onderzoek zou over een aantal jaren herhaald kunnen worden om na te gaan waardoor men zich nu echt heeft laten leiden bij de inzet van instrumenten. Dan kan men ook de nieuwe Wro zelf op waarde schatten: zetten overheden de nieuwe Wro in of kiezen ze voor andere instrumenten om gestelde doelen te realiseren?

Afbakening

Het onderzoek bestaat uit drie onderdelen. Bij deze onderdelen zijn verschillende keuzes gemaakt voor de afbakening van het onderwerp.

1. Beschrijving van nieuwe Wro over de gehele breedte (hoofdstuk 2). De nieuwe Grondexploitatiewet wordt in het onderzoek meegenomen. Naast het wetsvoorstel van een nieuwe Wet ruimtelijke ordening komen er een Invoeringswet en een Besluit ruimtelijke ordening. De Invoeringswet bevat regelingen met betrekking tot het overgangsrecht en de aanpassing aan de nieuwe Wro van een veertigtal wetten van andere departementen. De Invoeringswet is op 9 oktober 2007 door de Tweede Kamer aangenomen. Het is de bedoeling het nieuwe Bro in juli 2008 in werking te laten treden. De invoeringswet is niet meegenomen in deze studie, omdat er bij de aanvang van deze studie nog discussie over was in de Tweede Kamer. De BRO is ten tijde van het onderzoek nog niet aangenomen.
2. Beschrijving van de kansen van de nieuwe Wro voor vijf beleidsterreinen: natuur, landschap, groen, milieu en water (hoofdstuk 3). Op deze beleidsterreinen liggen de volgende accenten:
 - *Thema natuur*: aandacht voor Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en Nb-wet (Natura 2000);
 - *Thema landschap*: beperkt tot Nationale Landschappen. Hierbinnen is enerzijds migratiesaldo-nul aan de orde, anderzijds ontwikkelingen passend binnen kernkwaliteiten. Accent zal liggen op dit laatste (minder 'harde') punt;
 - *Thema groen*: groen in de stad (Gids) en recreatie om de stad (Rods);
 - *Thema milieu*: aandacht voor mogelijkheden voor o.a. (intergemeentelijke) saldering binnen het Besluit Luchtkwaliteit 2005;
 - *Thema water*: veiligheid tegen hoogwater (rivier, kust) en regionale waterberging.
3. Inventarisatie van de bestuurlijke bereidheid bij provincies om de instrumenten in te zetten. Hierbij is gekeken naar:
 - De bestuurlijke wil om nieuwe instrumenten toe te passen;
 - Bestaande bestuurlijke routines en regels;
 - De Wro in het perspectief van andere juridische, financiële en communicatieve instrumenten waarmee overheden beleidsdoelen kunnen bereiken.

1.6 Theoretisch kader

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening is ingericht op een proactieve stijl van sturen op eigen belang. De nieuwe Wro ademt dus een eigen sfeer, die verschilt van de oude WRO. De nieuwe Wet kan daarmee ook voor veranderingen zorgen binnen de ruimtelijke ordening in Nederland. Zo'n (mogelijk) proces van cultuurverandering onder de nieuwe Wro zal kunnen leiden tot veranderende wijzen waarop overheden met elkaar omgaan (interbestuurlijke verhoudingen). Nieuwe handelingswijzen en de inzet van andere instrumenten dan onder de oude WRO kunnen inburgeren in de sfeer zoals in de wet bedoeld (pro actief, gericht op eigen belang). Processen van cultuurverandering kunnen echter van lange duur zijn.

Cultuurverandering gaat zo snel als de minst meewerkende kracht. Het gaat er dus om tot een taxatie te komen in welke mate de krachten in dit model reeds ten faveure van de gewenste cultuur werken (Kloosterboer, 2004). Het veranderen van een cultuur is een trektocht, waarbij het reisschema niet op voorhand vast ligt. Het is vaak een tocht vol onverwachte gebeurtenissen. Cultuurveranderingen zijn niet altijd een proces van lange adem. Bijzondere gebeurtenissen kunnen cultuurverandering versnellen. Zo kan in het geval van de nieuwe Wro, jurisprudentie ertoe leiden dat meer provincies het voorbeeld van een provincie die in het gelijk

is gesteld door de rechter, gaan volgen of dat een provincie ongelijk krijgt en de andere provincies ook niet meer durven. Het kan ook betekenen dat iedereen weer terugvalt in de oude cultuur. Een ramp, een uitvinding of de dreiging van politieke dwang kunnen factoren zijn die cultuurverandering versnellen. Actoren en overheden kunnen de Wro zelf aangrijpen om een cultuurverandering binnen een provincie of binnen het openbaar bestuur te bewerkstelligen. Het is niet te verwachten dat een provincie met een sturingsstijl die gericht is op samenwerking en overleg, ineens zeer hiërarchische instrumenten zal inzetten. Dat kan wel op de lange termijn, wanneer gaandeweg een cultuurverandering plaatsvindt.

Onder cultuur wordt in dit onderzoek vooral de bestuurscultuur van een provincie verstaan. Daarmee is cultuur gelijkgeschakeld met sturingsstijl. Cultuurveranderingen worden daarbij opgevat als veranderingen in sturingsstijl en daarmee veranderingen in de overwegingen ofwel rationaliteiten bij de inzet van instrumenten en veranderingen in de interbestuurlijke verhoudingen. In deze paragraaf wordt uiteengezet hoe bestuurlijke bereidheid in dit onderzoek wordt geoperationaliseerd. Daarbij wordt eveneens een beroep gedaan op de concepten sturingsstijlen, rationaliteit en bestuurlijke verhoudingen.

Sturingsstijlen (bestuurscultuur)

De manier waarop een bestuur omgaat met het instrumentarium en welke overwegingen daarbij van doorslaggevend belang zijn, is ingebed in de sturingsstijl. Sturingsstijlen bieden een kader voor denkbeelden over gewenste doelen, daarbij passende middelen en gewenste effecten. Binnen sturingsstijlen maken de betrokkenen keuzes voor de vragen: wat willen we bereiken, hoe gaan we dat bereiken en met wie? Wij onderscheiden in dit rapport drie sturingsstijlen: hiërarchische sturing, netwerksturing en zelfsturing.

De hiërarchische sturingsstijl

De hiërarchische sturingsstijl is een eenvoudig overheidsmodel, waarbij er sprake is van een overheid die bovengeschied is aan te sturen actoren (De Bruin en Ten Heuvelhof 1994, p. 23). Een centrale actor stelt de beleidsdoelen vast en deze streeft hiërarchisch doelbereik na. Dit wordt ook de unicentrische sturingsstijl genoemd (Teisman 1995). Trefwoorden binnen deze sturingsstijl zijn: hiërarchie, gefaseerde besluitvorming, inzet van middelen als professionele objectieve realiseerbaarheid, inzet van instrumenten als regelgeving, planning en coördinatie. De verwachting is dat doel- en economische rationaliteit goed passen als overwegingen achter keuzes van actoren in deze sturingsstijl. De inzet van hiërarchische instrumenten bij centrale sturing is passend.

Sturing in (complexe) netwerken

Tegenover het hiërarchische perspectief staat vaak het perspectief van netwerksturing. Pluriformiteit is een van de belangrijkste kenmerken van netwerken (De Bruin en Ten Heuvelhof 1994, p. 28). Verschillende betrokkenen stellen gezamenlijk doelen vast; ze kunnen ook steeds schuiven; de uitvoerenden hebben een eigen vrijheid in het stellen van doelen en het zoeken van middelen etc. Trefwoorden zijn: afhankelijkheid van actoren van elkaar, door elkaar heenlopende fasen van besluitvorming, onderhandeling, conflicten en consensusvorming. De te sturen actor of het object van sturing kan pluriform zijn. Pluriformiteit heeft gevolgen voor de mogelijkheid voor de overheid om te sturen. De sturende werking van een instrument kan bijvoorbeeld maar een deel van de te sturen (groep) actoren bereiken (ibid, p. 30). Voor een ander deel van de doelgroep is de inzet een ander instrument wellicht geschikter. Communicatie en overleg zullen in deze sturingsstijl vaker een overweging vormen dan doel- of economische rationaliteit. In eerste instantie zijn in deze sturingsstijl geen hiërarchische instrumenten te verwachten, maar onderhandelingsprocessen. In deze processen overwegen de partijen de inzet van instrumenten. De uitkomsten van onderhandelingen bepalen de keuze voor instrumenten.

Zelfsturing

Het concept zelfsturing is een veelgebruikte term voor het proces van zelforganiserende systemen die in staat zijn zichzelf te sturen. Het verwijst vaak naar het zelfsturend vermogen van (een deel van) de samenleving. Zelfsturing is gebaseerd op vrijwilligheid. Wel is het een proces van collectief wederzijds gerichte beïnvloeding: de organisatie bindt de leden en zichzelf. Het concept wordt vaak op een lijn geplaatst met zelforganisatie of zelfordening. Geelhoed (1993) onderscheidt vier typen van zelfregulering:

- 1) vrij (of zuivere) zelfregulering waarbij de overheid het initiatief volledig aan de ander over laat;
- 2) vervangende zelfregulering: de overheid grijpt in als beschermingswaardige belangen niet of onvoldoende bescherming genieten. De overheid kan dan bijvoorbeeld zelf met wetgeving komen;
- 3) geconditioneerde zelfregulering: twee partijen maken prestatieafspraken (soms vastgelegd in wettelijke regelingen). De provincie laat bijvoorbeeld de realisatie en het initiatief aan de gemeenten of aan de markt, mits ze voldoen aan de randvoorwaarden;
- 4) een convenant dat ook tot bindendheid leidt voor beide partijen. Deze laatste vorm ligt alweer tegen netwerksturing aan.

Zelfsturing verwijst in dit onderzoek naar een situatie waarin gemeenten of andere partijen, bijvoorbeeld marktpartijen of maatschappelijke organisaties, belangen van de provincie weten te realiseren zonder beïnvloeding van de provincie. In die gevallen kan de provincie er immers op vertrouwen dat zij de realisatie van het belang aan de provincie kan overlaten.

Rationaliteit

In dit onderzoek betekent 'bestuurlijke bereidheid' om (een van de) instrumenten van de nieuwe Wro in te zetten: de verwachte keuze voor de inzet van dat instrument. Als definitie van een beleidsinstrument (middel) nemen Bressers en Klok (1998, p. 191) "al datgene wat een actor gebruikt of kan gebruiken om het bereiken van een of meer doeleinden te bevorderen". Welke instrumenten overheden ook daadwerkelijk inzetten, hangt af van de bestuurlijke bereidheid hiertoe. We zoeken naar motivaties voor keuzes van actoren (die politiek en ambtelijk kunnen verschillen). Die motivaties kunnen begrepen worden aan de hand van het begrip rationaliteit van actoren. Het gaat daarbij om de wijze waarop en de redenen waarom bestuurders en ambtenaren (als onderdeel van een institutie) tot keuzes komen; de overwegingen achter de keuzes. Er zijn verschillende rationaliteiten te onderkennen op basis waarvan actoren handelen en keuzes maken (zie o.a. Snellen 1987; De Roo 2001)². Deze rationaliteiten hebben betrekking op verschillende aspecten van besluitvorming. Ze sluiten elkaar dan ook niet uit. Zo is de communicatieve rationaliteit gericht op het 'hoe'; op de vraag op welke wijze men tot een bepaald doel kan komen. Deze overweging kan samenvallen met overwegingen van efficiëntie en effectiviteit: een actor kan overleg de meest efficiënte manier achten om een bepaald doel te bereiken (effectiviteit). In dit rapport gaat het erom welke (combinaties van) overwegingen actoren hanteren. Vanuit de rationaliteiten wordt in dit onderzoek geschetst welke overwegingen een rol spelen bij de inzet van instrumenten van de nieuwe Wro.

Doelrationaliteit (Effectiviteit)

De technisch-wetenschappelijke rationaliteit is een doelrationaliteit gericht op effectiviteit (doelbereik): de mate waarin het instrument bijdraagt aan het bereiken van een bepaald doel. De actor die vanuit een technische rationaliteit een keuze voor een bepaald instrument kiest, zal zich laten leiden door de inschatting: met welk middel bereik ik het beste mijn doel? Centrale vraag: wat te bereiken?

² Geciteerd in: Edwards en Pröpper (1996)

Doelmatigheidsrationaliteit (Efficiëntie)

De economische rationaliteit heeft efficiëntie/doelmatigheid als overweging. De actor die vanuit deze rationaliteit handelt, werkt vanuit de vraag: is het mogelijk het doel te bereiken met minder middelen? (Van der Doelen en Klok 1998, p. 217). Inschattingen van de kosten van de inzet van een instrument, haalbaarheid en uitvoerbaarheid tegen bepaalde kosten spelen een rol. De doelrationaliteit en de economische rationaliteit als overwegingen achter keuzes, vormen samen de outputlegitimiteit (= effectiviteit en prestaties) van beleid. Het betreft een schatting van de resultaten van beleid bij de keuze voor het instrument. Hemerijck (2003) en Hemerijck en Hazeu (2004) omschrijven dit als de overweging: "werkt het?". Deze logica veronderstelt dat actoren rationeel handelen om gestelde doelen met adequate middelen en methoden en tegen de laagste kosten te realiseren. Het vereist duidelijke doelen, bekendheid met alternatieven en inzicht in mogelijke consequenties (Scharpf 1999; Hemerijck 2003; Hemerijck en Hazeu, 2004). In werkelijkheid voldoen beleidssituaties niet altijd aan deze voorwaarden. Toch kan dit wel een motivatie van een individuele actor zijn. Centrale vraag: hoe te bereiken?

Politieke rationaliteit

Politieke rationaliteit gaat over politieke keuzes. Bijvoorbeeld: hoe streng gaat een overheid om met doelrealisatie, is er sprake van gedogen, het weigeren van vergunningen of juist van streng handhaven? Waar zet een bestuur op in: op beschermen en behouden van het landschap en ruimtelijke kwaliteit (restrictief beleid) of op ontwikkelen (ontwikkelingsgericht beleid)? De positie van een vraagstuk op de politieke agenda, de politieke urgentie van een probleem bepaalt mede de opstelling van de politiek. De politiek houdt zich bezig met de vraag: hoort het?

Communicatieve rationaliteit

'Communicatieve rationaliteit' verwijst naar de sociale component in de overwegingen bij de aanpak van beleidsproblemen. De vraag is hier: wie kunnen dit beleidsprobleem het beste aanpakken? Bij deze overweging speelt de wens om interactie en participatie te optimaliseren (De Roo 2001). Centrale vraag: met wie kan het?

Institutionele rationaliteit

Een laatste rationaliteit die in dit onderzoek is onderscheiden, is institutionele rationaliteit: passendheid binnen de institutionele structuur. Bij de overwegingen van actoren ten aanzien van het inzetten van instrumentarium is de vraag te verwachten: Past dit beleid binnen de huidige bestuurscultuur/sturingsstijl? In het denken over het gedrag van actoren in instituties, spelen routines en contextafhankelijkheid van keuzes en gedrag een belangrijke rol. Hendriks (1996, p. 6) meent: "Het gedrag van een bestuurder in de toekomst wordt in grote mate bepaald door zijn gedrag in het verleden". "Instituties leiden tot routinematig handelen (...)" (De Roo 1999, p. 121). Overwegingen als 'we willen nu niet veel veranderen, geen nieuwe beleid ontwikkelen, of we willen niet nu ineens anders omgaan met onze partners', passen daarbij. Centrale vraag: mag het?

Wij gaan ervan uit dat de bovenstaande overwegingen (rationaliteiten) belangrijk zijn bij de keuze voor de inzet van instrumenten. Per sturingsstijl zullen verschillende overwegingen een rol spelen bij het kiezen voor de inzet van instrumenten. Deze overwegingen zijn verwoord in tabel 1.1.

Tabel 1.1. toont dat bij netwerksturing bijna alle rationaliteiten een rol spelen bij de keuze van instrumenten, wat de voorspelbaarheid bij de keuze van instrumenten bemoeilijkt. Bij hiërarchische sturing staan de rationaliteiten effectiviteit en efficiëntie centraal. Bij zelfsturing daarentegen staan de communicatieve en institutionele rationaliteiten centraal.

Tabel 1.1 Rationaliteiten en sturingsstijlen bij de keuze voor instrumenten

Sturingsstijl/ Rationaliteit	Hiërarchische sturingsstijl	Netwerksturing	Zelfsturing
Effectiviteit	Doelbereik eenzijdig vaststellen en realiseren	Doelbereik gezamenlijk vaststellen	Doelbereik overlaten aan anderen
Efficiëntie	Rationeel handelen tegen de laagste kosten	Kosten uitonderhandelen	Kostenverlaging door ruimte voor eigen handelen
Politiek	Politieke voorkeuren bepalen inzet instrumenten	Politieke voorkeuren bepalen inzet instrumenten	Politieke voorkeuren bepalen inzet instrumenten
Communicatief	Acceptatie hiërarchische verhoudingen	Onderhandelen	Overleg en overlaten
Institutioneel	Optreden vanuit eigen belang is passend	Bestuurlijke verhoudingen niet willen verstoren	Niet intreden in iemand anders' terrein

Een belangrijke kanttekening bij de tabel is dat sturingsstijlen zich vaak niet afzonderlijk, maar in een mix voordoen. Elementen van zelfsturing en hiërarchische sturing kunnen naast elkaar bestaan binnen een provincie. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening zelf biedt mogelijkheden aan toepassing binnen de verschillende sturingsstijlen. De wet biedt een veelheid aan nieuwe instrumenten (zie hoofdstuk 2), die meer en minder hiërarchisch van karakter zijn.

Bestuurlijke verhoudingen

Sturingsstijlen zijn van grote invloed op de verhoudingen tussen bestuurslagen. Beleidsvervlechting kenmerkt de ruimtelijke ordening: de drie bestuurslagen hebben ieder hun eigen wettelijke verantwoordelijkheid, waarbij belangen niet altijd parallel lopen. Met de nieuwe Wro zullen de interbestuurlijke en intrabestuurlijke verhoudingen veranderen.

Onder interbestuurlijke verhoudingen verstaan wij de verhoudingen tussen de bestuurslagen in de ruimtelijke ordening. Gedacht kan worden aan toezichtsrelaties, maar ook aan sturingsstijlen of organisatievormen als de Provinciale Planologische Commissie (PPC) als overlegorgaan tussen provincie en gemeenten en als adviesorgaan van de provincie. Onder intrabestuurlijke verhoudingen verstaan wij de verhoudingen binnen een bestuurslaag. Daarbij wordt vooral bedoeld op het dualisme: de verhouding tussen bijvoorbeeld Gedeputeerde en Provinciale Staten en de verhouding tussen B&W en de gemeenteraad.

Met de nieuwe Wro zullen de interbestuurlijke verhoudingen veranderen. Dat geldt niet alleen voor de mogelijkheid tot inzet van meer hiërarchisch instrumentarium dan onder de oude WRO gebruikelijk was (zie hoofdstuk 2), maar raakt ook aan de toezicht en handhaving. Het binnenlandse bestuur kent verschillende mogelijkheden tot invloedsuitoefening en bestuurlijke verantwoording. Dit heet ook wel interbestuurlijk toezicht.

Specifiek interbestuurlijk toezicht is een vorm van toezicht die specifiek is voor een bepaald beleidsterrein, onder andere voor de ruimtelijke ordening. De nieuwe Wro brengt veranderingen aan in de mogelijke vormen van interbestuurlijk toezicht, die vooral de mogelijke rol van de provincie, als toezichthouder op de gemeente, beïnvloedt. De nieuwe Wro biedt nieuwe bevoegdheden voor rijk en provincie in het toezicht op gemeentelijke bestemmingsplannen, als ook in het toezicht op vergunningverlening en handhaving (Commissie Oosting, 2007).

De nieuwe Wro brengt verder veranderingen in de horizontale toezichtsverhoudingen tussen Gedeputeerde Staten (GS) en Provinciale Staten (PS) en tussen B&W en de gemeenteraad. Verschillende nieuwe instrumenten van de nieuwe Wro vallen onder verantwoordelijkheid van Provinciale Staten (zie hoofdstuk 2).

Tot slot

In dit rapport biedt de theorie op verschillende manieren een kader. De overwegingen/rationaliteiten spelen een rol bij het kiezen voor de inzet van instrumenten op de verschillende beleidsterreinen (hoofdstuk 3). Vanuit de rationaliteiten wordt geschetst welke overwegingen een rol spelen bij de nieuwe Wro. In hoofdstuk 4 ligt de nadruk op wijze waarop de bovengenoemde rationaliteiten/ overwegingen in relatie tot de sturingsstijlen een rol spelen bij de keuze voor de inzet van het instrumentarium van de nieuwe Wro in de provinciale praktijk. Aandacht is besteed aan de manier waarop provincies hiermee omgaan, of de sturingsstijlen hierop van invloed zijn en of cultuurverandering te verwachten is. Tot slot wordt in hoofdstuk 5 vanuit de rationaliteiten en sturingsstijlen gereflecteerd op de nieuwe Wro.

1.7 Leeswijzer

Dit rapport kent de volgende opbouw.

Wij maken bij de indeling van het rapport een onderscheid tussen de vragen:

- Welke instrumenten biedt de nieuwe Wro? In hoofdstuk 2 wordt daartoe de letter van de wet beschreven. Het hoofdstuk is een beschrijving van de grootste veranderingen te opzichte van de oude WRO en bevat een beschrijving van de nieuwe instrumenten die de nieuwe Wro biedt (zie deelvraag 1: welke instrumenten stelt de wet beschikbaar?);
- waarvoor zouden de instrumenten moeten worden ingezet? Hoofdstuk 3 bevat een beschrijving van de mogelijke toepassing van het Wro instrumentarium voor natuur, landschap, groen, water en milieu (zie deelvraag 2: welke mogelijkheden biedt de nieuwe Wro voor het realiseren van doelen op de beleidsterreinen? En deelvraag 4: Hoe is de optimalisatie met andere instrumenten dan de Wro?);
- en: willen de provincies de instrumenten ook inzetten? Hoofdstuk 4 is een beschrijving van de uitkomsten van het empirische onderzoek. Het gaat in hoofdstuk 4 om de bestuurlijke bereidheid van de provincies om de instrumenten in te zetten. Ook komt aan de orde de sturingsfilosofie/gedraglijn van de verschillende provincies en op welke wijze de provincies bezig zijn de nieuwe Wro voor te bereiden (zie deelvraag 3: wat is de bestuurlijke bereidheid van provincies om de instrumenten in te zetten?).

In hoofdstuk 5 wordt afgesloten met een analyse en conclusies.

2 De nieuwe Wet ruimtelijke ordening

2.1 Inleiding

De huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) dateert uit 1965. Gedurende de afgelopen veertig jaar is de WRO regelmatig aangepast. Dit heeft de overzichtelijkheid en kwaliteit van de wet geen goed gedaan. Van verschillende kanten werd aangedrongen op een fundamentele herziening van de wet. In 1999 is toegezegd een voorstel te doen voor een fundamentele herziening van de WRO. Het wetsvoorstel Wet ruimtelijke ordening (kamerstuk 28916) is op 23 februari 2006 aangenomen door de Tweede Kamer. De Eerste Kamer heeft het voorstel op 17 oktober 2006 zonder stemming aangenomen. Naar verwachting zal binnen afzienbare tijd (v.a. medio 2008) in dit land sprake zijn van een geheel vernieuwde Wet ruimtelijke ordening (Wro), wanneer de wetgevingsoperaties Nieuwe regels over de ruimtelijke ordening (wetsvoorstel 28 918) en daarnaast wetsvoorstel Wijziging Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie (30 218) zullen zijn afgerond.

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de 'letter' van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, de formeel juridische aspecten. In dit hoofdstuk komen de eerst de hoofdlijnen van de huidige WRO aan de orde (paragraaf 2.1) en vervolgens de instrumenten van de nieuwe Wro (paragraaf 2.3). Paragraaf 2.3 gaat over de belangrijkste verschillen tussen de oude en de nieuwe Wro. Vervolgens komt de grondexploitatiewet aan de orde (paragraaf 2.4). Paragraaf 2.5 is een uitleiding.

2.2 Hoofdlijnen van de huidige WRO

Instrumenten oude WRO

De huidige WRO kent een planhiërarchische trits van Planologische kernbeslissing (PKB) ook weer onder te verdelen in nota's, structuurschema's en structuurschetsen, streekplan en bestemmingsplan. Van deze trits is alleen het bestemmingsplan rechtstreeks juridisch bindend voor de burger. De plankaart en de planvoorschriften hebben de status van algemeen verbindend voorschrift en hebben daarmee de juridische hardheid van lagere wetgeving. Zowel overheid als burger is hieraan gebonden. Deze bindende werking komt vooral tot uitdrukking in het feit dat aanvragen voor bouw- en aanlegvergunningen moeten worden getoetst aan het bestemmingsplan.

Het gemeentelijk structuurplan bindt, in tegenstelling tot het bestemmingsplan, de burgers niet. De juridische betekenis van het gemeentelijke structuurplan is in beginsel uiterst beperkt. Het plan heeft meer een ontwikkelingsfunctie, waarbij de gemeenteraad zijn visie op het toekomstige ruimtelijke beleid geeft. Het structuurplan kan wel een rol vervullen bij de toepassing van vrijstellingen van het bestemmingsplan (ex art. 19 lid 1 WRO). De verplichte 'goede ruimtelijke onderbouwing' kan nader worden gestaafd aan de hand van het structuurplan.

Art. 19-vrijstellingen doorbreken het vigerende bestemmingsplan en worden gezien als een zelfstandig projectbesluit. Ruimtelijk beleid wordt in dit land niet alleen op basis van plannen gevoerd, maar ook via projectbesluitvorming die deze plannen in concrete gevallen weer opzij kan zetten. Het is een oud discussiepunt in de ruimtelijke ordening: plan of projectbesluit? De WRO is vanouds uitgegaan van de dominantie van het bestemmingsplan en dus van het model

van de planmatige besluitvorming. De art. 19-vrijstelling (projectmatige besluitvorming buiten het bestemmingsplan om, vandaar ook wel buitenplanse vrijstelling genoemd) heeft echter eveneens vanouds een belangrijke uitzondering op dit uitgangspunt ingehouden (Van Buuren *et al.*, 2006).

Relatie tussen bestuurslagen

In het systeem van de huidige WRO zijn ruimtelijk beleid en de (juridische) uitvoering van dat beleid sterk met elkaar vervlochten. De huidige WRO kent planologische kernbeslissingen (PKB's) en streekplannen met concrete beleidsbeslissingen die doorwerken naar lagere overheidsniveaus. Streekplan en PKB hebben een doorwerkingsverplichting. Via de rechtsfiguur van het preventieve toezicht (goedkeuring van bestemmingsplannen) (ex art. 28 WRO) speelt het streekplan een belangrijke rol bij de toetsing van bestemmingsplannen. Gedeputeerde Staten (GS) mogen bij hun toetsing niet afwijken van gedeelten uit het streekplan die als concrete beleidsbeslissingen (cbb) zijn aangeduid. Bij vaststelling of herziening van andere (lagere) plannen dient men de concrete beleidsbeslissing immers in acht te nemen (art. 1-2a WRO).

De WRO bevat daarnaast verschillende instrumenten voor het rijk om te interveniëren in gemeentelijk en provinciaal ruimtelijk beleid, waar in de praktijk overigens zelden gebruik van werd gemaakt (Boeve & Van 't Lam 2006). Gewezen kan worden op de aanwijzingsbevoegdheid ex art. 37 WRO en de vervangingsbevoegdheid ex art. 29 WRO. De minister van VROM kan de gemeenteraad verplichten een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien. Bovendien kan de minister hierbij aanwijzingen geven over de inhoud van het bestemmingsplan.

Naast deze spaarzaam gebruikte interventie-instrumenten kent de WRO nog een specifiek instrument voor projecten van bovengemeentelijk belang die 'niemand in zijn achtertuin wil' en waarbij de besluitvorming in een impasse is geraakt (art. 40-41 WRO; de zgn. nimby-bevoegdheid) en voor de realisering van rijksprojecten (art. 39a WRO; de zgn. rijksprojectenprocedure). Het nimby-instrumentarium betreft de verlening van vrijstelling van het bestemmingsplan en alle voor de realisering van het project benodigde vergunningen. Tot nu toe is slechts één keer gebruik gemaakt van dit ultimatum remedium (bomenkap gemeente Onderbanken eind 2005 in verband met aanvliegroute militair vliegveld in Duitsland). De nimby-vrijstelling is te beschouwen als een zeer bijzondere vorm van de art. 19-vrijstelling (Van Buuren *et al.*, 2006).

De rijksprojectenprocedure voorziet onder meer in doorwerking van het rijksprojectbesluit in het gemeentelijk ruimtelijk beleid (deze wordt buiten toepassing verklaard voor zover deze het rijksprojectbesluit in de weg staat) en in de procedurele coördinatie en afstemming van de benodigde vergunningen. De procedure was bedoeld voor ruimtelijke investeringsprojecten die het rijk onder eigen regie wil realiseren (bijvoorbeeld het project Natuurontwikkeling Westerschelde).

2.3 Instrumenten van de nieuwe Wro

De nieuwe Wro kent planfiguren die deels bekend zijn (zoals bestemmingsplannen en aanwijzingen) en deels nieuw zijn. In de volgorde van de wet lopen we de planvormen langs. Daarbij is steeds vermeld onder wiens verantwoordelijkheid de instrumenten vallen. De instrumenten van de nieuwe Wro zijn inzetbaar voor verschillende aspecten van de beleidsvoering: beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, beleidsuitvoering en beleids-handhaving.

Structuurvisie (art. 2.1-2.4 Wro) (Minister/ PS/ Raad)

De rijks-, provinciale en gemeentelijke structuurvisies zijn te beschouwen als de rechtsopvolger van respectievelijk PKB, streekplan en structuurplan. Structuurvisies binden alleen het vaststellende bestuursorgaan en hebben geen bindende werking voor andere overheidsniveau's of naar burgers toe.

Hoofdstuk 2 van de Wro maakt duidelijk dat de gemeenteraad 'ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening' een structuurvisie moet opstellen voor het grondgebied van de gemeente of een gedeelte hiervan. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van dat gebied en gaat tevens in op de wijze waarop de raad zich voorstelt die ontwikkeling te doen verwezenlijken (art. 2.1 lid 1 Wro). Voor provinciale staten en de minister van VROM geldt dezelfde verplichting, ten behoeve van een goede provinciale cq. nationale ruimtelijke ordening voor het provinciale cq. nationale grondgebied of deel daarvan (art. 2.2 resp. art. 2.3 Wro). Het verschijnsel van de concrete beleidsbeslissing uit de oude WRO verdwijnt. Een structuurvisie biedt mogelijkheden voor een brede integrale benadering van de leefomgeving (milieu, leefbaarheid, duurzaamheid), maar het is meer een strategisch beleidsdocument. Het kan alleen indirect doorwerking hebben, door middel van de inzet van juridisch wel bindende instrumenten zoals bestemmingsplan, inpassingsplan, beheersverordening, aanwijzing of AMvB/provinciale ruimtelijke verordening.

Bestemmings- en inpassingsplannen (art. 3.1-3.33 Wro) (Minister/ PS/ Raad)

Het bestemmingsplan is het centrale normstellende document voor de ruimtelijke ordening gebleven. Het plan blijft de juridische basis voor het toetsen van aanvragen voor een bouw-, aanleg- of sloopvergunning, de vestiging van een voorkeursrecht en onteigening. Er geldt een actualiseringsplicht (art. 3.1 lid 2 Wro) met het opnieuw vaststellen van de regels en bestemming elke 10 jaar. Het is mogelijk deze met nog eens tien jaar te verlengen. Als sanctie geldt dat gemeenten geen leges meer kunnen heffen over onder meer bovengenoemde vergunningen.

Flexibiliseringsbepalingen uit de oude WRO keren terug in de nieuwe Wro. Dat zijn bijvoorbeeld binnenplanse wijziging (door burgemeester en wethouders 'binnen bij het plan te bepalen grenzen'), uitwerking van een plan en ontheffing van bij het plan aan te geven regels (art. 3.6 Wro). Ook zijn tijdelijke ontheffingen van een bestemmingsplan door burgemeester en wethouders weer mogelijk voor ten hoogste vijf jaar (art. 3.15 Wro).

Weliswaar is de provincie de goedkeuringsbevoegdheid van gemeentelijke bestemmingsplannen kwijt, maar via de reactieve aanwijzing (ex art. 3.8 lid 6 Wro) kunnen GS (en ook de minister) toch weer de inwerkingtreding van (een deel van) een bestemmingsplan preventief blokkeren. Naast deze reactieve toepassing van de aanwijzingsbevoegdheid staat de (normale) actieve toepassing, waarbij de gemeenteraad een onderdeel van een vigerend bestemmingsplan in een bepaalde zin moet herzien (art. 4.2 Wro en art. 37 lid 4 en 5 WRO).

Nieuw is dat ook provincies en het rijk zelf bestemmingsplannen mogen vaststellen onder de naam inpassingsplannen. Daarmee kunnen zij dus nu ook zelf direct en juridisch bindend de bestemming van een gebied en het gebruik daarvan vastleggen. Een provinciaal of rijksinpassingsplan wordt geacht deel uit te maken van het gemeentelijk bestemmingsplan (art. 3.19 lid 3) en vervangt daarmee een eventueel strijdig gemeentelijk plan. Een provinciaal inpassingsplan sluit de bevoegdheid van de gemeenteraad uit om voor dezelfde gronden een bestemmingsplan vast te stellen en een rijksinpassingsplan sluit voor dezelfde gronden een bestemmingsplan of provinciaal inpassingsplan uit (art. 3.19 lid 1 resp. art. 3.20 lid 1).

Projectbesluit (art. 3.8b, 3.19a en 3.20a Wro) (Minister/ Raad / PS)

Het projectbesluit is te beschouwen als de opvolger van de bekende art. 19-vrijstelling van de oude WRO. Een projectbesluit zorgt ervoor dat het vigerende bestemmingsplan buiten toepassing blijft voor de verwezenlijking van een project dat afwijkt van het bestemmingsplan. Het is in essentie een vrijstelling van het plan. Daarmee doorbreekt projectmatige besluitvorming de planmatige besluitvorming. Binnen een jaar moeten burgemeester en wethouders een ontwerpbestemmingsplan ter inzage leggen waarin het project is ingepast (art. 3.8e, sanctie: anders geen leges in te vorderen door gemeente; verlenging mogelijk). Zo is er toch nog een koppeling van project en plan. Ook voor het provinciaal en rijksprojectbesluit gelden dezelfde eisen; ook de inpassingsplannen zullen dus aangepast moeten worden (art. 3.19a en art. 3.20a).

Beheersverordening (art. 3.29 Wro) (Raad)

De gemeenteraad kan, waar ze geen ruimtelijke ontwikkeling voorziet, in plaats van een bestemmingsplan een beheersverordening vaststellen. De beheersverordening is bij amendement opgenomen en als een nieuw instrument geïntroduceerd, maar lijkt in wezen toch weinig anders te zijn dan een conserverend bestemmingsplan (Koeman 2006). Het voordeel van zo'n verordening zou zijn dat het opstellen hiervan vele malen goedkoper zou kunnen zijn dan een plan.

Provinciale planologische verordening (PS) en AMvB's (Regering) (art. 4.1 Wro resp. art. 4.3 Wro)

Een provinciale ruimtelijke (of planologische) verordening en een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) van de rijksoverheid kunnen de 'harde' onderdelen uit een structuurvisie gaan bevatten. Ze kunnen bijvoorbeeld algemene regels gaan bevatten over de inhoud van bestemmingsplannen, projectbesluiten en beheersverordeningen (en ingeval van een AMvB ook over provinciale ruimtelijke verordeningen). Daarnaast zullen deze algemene regels de functie van toetsingsgrond voor bouw-, aanleg- en sloopvergunningen kunnen krijgen, maar voor het overige wordt de reikwijdte van dit instrument nog betwist (Van Buuren 2006). PS kunnen door delegatie van bestuurlijke bevoegdheden de nadere uitvoering door GS laten doen.

Onduidelijkheid planologische verordening

Alhoewel het IPO blijkens zijn rapport Verkenning van een provinciale ruimtelijke verordening van februari 2005 grootse plannen lijkt te hebben met de provinciale ruimtelijke (of planologische) verordening, wordt in de rechtsliteratuur sterk betwijfeld of zo'n verordening gebruikt kan worden voor de introductie van een eigen provinciaal ontheffings- dan wel vrijstellingsbevoegdheid waarmee GS sturend kunnen optreden. Het IPO had als voorbeeld een verordening genoemd met een verbod van solitaire windmolens ter bescherming van het open Friese landschap. GS zouden dan van dit verbod vrijstelling kunnen verlenen voor plaatsing van nieuwe windturbines op of aansluitend bij bedrijventerreinen.

De Utrechtse hoogleraar en staatsraad Van Buuren oordeelt op grond van het algemeen staatsrechtelijke leerstuk van de delegatie dat dit niet op basis van de nieuwe Wro kan (Van Buuren 2006). Volgens hem is de planologische verordening bedoeld om aan gemeenteraden in algemene zin aanwijzingen te geven over welke bestemmingen of voorschriften zij in hun bestemmingsplannen moeten opnemen. Voorts krijgt de verordening ook de functie van toetsingsgrond voor bouw-, aanleg- en sloopvergunningen (art. 3.9 lid 1 sub c en art. 3.13 lid 3 sub b Wro; met betrekking tot de bouwvergunning zal art. 44 Woningwet worden aangepast). Daarmee lijkt de provinciale ruimtelijke verordening een belangrijk instrument voor effectuering van het regionale ruimtelijke beleid, maar een eigen vrijstellings- en/of ontheffingsregime zoals het IPO wil zou de provincie niet mogen gebruiken. Er is dus nog veel onduidelijkheid over de (on)mogelijkheden van dit nieuwe instrument. Gesproken wordt zelfs van de achilleshiel van de Wro

(De Gier 2006). Anderen zien juist veel heil in de provinciale ruimtelijke verordening en vinden dit instrument uitermate geschikt voor een provinciaal systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten (VOR, ook wel: transferable development rights; TDRs) of een ander voor-wat-hoort-wat systematiek als bijvoorbeeld een ruimte voor ruimte-regeling. De normstelling kan dan in de verordening en de gebiedsaanwijzing als vanouds in het bestemmingsplan of inpassingsplan (Bruil *et al.* 2004, Kistenkas 2005). Via VOR compenseert rood (de projectontwikkelaar) de groene/landschappelijke (agrarisch of natuur) of blauwe bestemming en de vermogenswaardedaling van de gronden met die bestemming (Vreke *et al.* 2005).

Pro-actieve aanwijzing (GS en minister) en reactieve aanwijzing (GS en minister) (art. 4.2 resp. art. 4.4 Wro)

Gedeputeerde staten kunnen met de (pro)actieve aanwijzing aan de gemeenteraad een aanwijzing geven om een bestemmingsplan vast te stellen overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften omtrent de inhoud van dat plan.

Naast de pro-actieve aanwijzing, is er de reactieve aanwijzing (art. 3.8 lid 6 Wro), waarmee de provincie de inwerkingtreding van een ontwerp-bestemmingsplan kan blokkeren.

De minister van VROM ("of onze minister wie het aangaat", bijvoorbeeld de minister van LNV) kan een gemeente of provincie aanwijzingen geven om een bestemmingsplan vast te stellen, een provinciale ruimtelijke verordening te maken of GS een aanwijzing te geven om een aanwijzing te geven aan de gemeente. Dat laatste is dus een aanwijzing tot aanwijzing.

Zienswijze (Minister/ GS)

De Minister of GS kunnen aan een gemeente kenbaar maken dat het provinciale ruimtelijke beleid niet juist is vertaald in het ontwerp bestemmingsplan. Een voorwaarde voor het inzetten van de reactieve aanwijzing is dat de provincie in het voortraject een zienswijze heeft ingediend.

In het volgende overzicht (tabel 2.1) zijn alle instrumenten (behalve de instrumenten vanuit het hoofdstuk van de Wro over de financiële bepalingen) op een rij gezet. Aangegeven zijn de instrumenten per overheidsniveau. Daarnaast is aangegeven wat het formeel juridisch karakter van het instrument is (naar de letter van de wet).

Tabel 2.1: De instrumenten van de nieuwe Wro, het juridisch karakter en de eerste bevoegdheid per bestuurslaag

Overheid	Instrument	Juridisch karakter	Eerste bevoegdheid
<i>Rijk</i>	Structuurvisie	Alleen zelfbinding	Minister
	AMvB	Bindend	Regering
	Pro-actieve aanwijzing	Bindend	Minister
	Reactieve aanwijzing	Bindend	Minister
	Projectbesluit	Bindend	Minister
	Inpassingsplan	Bindend	Minister
<i>provincie</i>	Structuurvisie	Alleen zelfbinding	Provinciale Staten
	Zienswijze	Alleen zelfbinding	Gedeputeerde Staten
	Verordening	Bindend	Provinciale Staten
	Proactieve aanwijzing	Bindend	Gedeputeerde Staten
	Reactieve aanwijzing	Bindend	Gedeputeerde Staten
	Inpassingsplan	Bindend	Provinciale Staten
	Projectbesluit	Bindend	Provinciale Staten
<i>gemeente</i>	Structuurvisie	Alleen zelfbinding	Gemeenteraad
	Beheersverordening	Bindend	Gemeenteraad
	Bestemmingsplan	Bindend	Gemeenteraad
	Projectbesluit	Bindend	Gemeenteraad

2.4 Belangrijke verschillen tussen oude en nieuwe Wro

Vereenvoudiging van het besluitvormingsproces: veelheid aan nieuwe instrumenten

Hoewel het de bedoeling was om met de wetsherziening een vereenvoudiging door te voeren, valt op dat in vergelijking met de oude Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) het aantal instrumenten verveelvoudigd is. Van de planhiërarchische trits van PKB's van het rijk, streekplannen van de provincie en bestemmingsplannen van de gemeente, blijft in essentie alleen het bestemmingsplan staan. Zowel op rijksniveau als op provinciaal niveau zien we in plaats van respectievelijk PKB's en streekplannen een vijftal nieuwe instrumenten: structuurvisie, inpassingsplan, AMvB/provinciale ruimtelijke verordening, aanwijzing en projectbesluit. Naast het bestemmingsplan kent ook de gemeente een aantal nieuwe instrumenten: de structuurvisie, de beheersverordening en het projectbesluit.

Vooraf valt op dat de provincie er veel instrumenten heeft bij gekregen. Weliswaar geldt dat ook voor de rijksoverheid, maar zij had al de rijksprojectenprocedure als voorloper op het projectbesluit en de verschillende interventiebevoegdheden (nimby ex art. 40 WRO, aanwijzing ex art. 37 WRO, vervanging ex art. 29 WRO) als voorlopers op de aanwijzing. De provincie kent een vervijfoudiging van instrumentarium. In ruil voor alleen streekplan (en het toezicht) krijgt de provincie het inpassingsplan, de planologische verordening, de aanwijzing, de structuurvisie en het projectbesluit terug.

Doorwerking en toezicht

De positie van het rijk en de provincie in de ruimtelijke ordening is met de nieuwe Wro duidelijk versterkt. Het rijk en de provincie kunnen nu zelf bindende (regionale of bovengemeentelijke) inpassingsplannen gaan maken en zijn daarvoor niet afhankelijk van gemeenten. "De nieuwe Wro beschouwt interbestuurlijk overleg als het belangrijkste middel om te komen tot afstemming en doorwerking van ruimtelijk beleid" stelt VROM (2005). Te verwachten is dat het vooroverleg in het voortraject, waarin partijen de plannen maken, in belang zal toenemen. De nieuwe wet gaat minder uit van een lineair planningsproces, waarin de handelingen elkaar in een logische volgorde opvolgen. De nieuwe wet kent juist een open proces, waarin tal van mogelijkheden bestaan voor andere overheden om in te treden in het lagere gezag op momenten die passen bij het provinciale en rijksbelang. Afhankelijk van de mate waarin deze mogelijkheden ook zullen worden benut in de praktijk (de geest van de wet, zie hoofdstuk 4), kan veel af gaan hangen van het planologische proces om de verhoudingen tussen rijk, provincies en gemeenten goed te houden.

Het toezicht van GS op gemeentelijke ontwerp-bestemmingsplannen (ex art. 28 WRO) (de goedkeuringsvereiste bij bestemmingsplannen) keert niet terug in de nieuwe Wro. Dit zou kunnen betekenen dat de provincies aan invloed zullen verliezen, nu zij hun gemakkelijk te hanteren toezichtsinstrument kwijtraken. Bij bovengemeentelijke projecten als bijvoorbeeld de multipartite samenwerking bij Hart van de Heuvelrug bleek al hoe belangrijk de toetsende rol van de provincie is. Goedkeuring fungeerde als stok achter de deur voor planhiërarchie en bovengemeentelijke regie over de regionale groen-rood-balans (Kistenkas 2005, Vreke *et al.* 2005). Hoewel het toezicht (art. 28 WRO) is vervallen, komt er toch weer iets van de oude planhiërarchie terug met name in de vorm van de corrigerende (reactieve) aanwijzing (ex art. 3.8 lid 6 Wro).

In de nieuwe Wro zal het rijk niet expliciet betrokken zijn bij de voorbereiding van structuurvisies en provinciale ruimtelijke verordeningen (preventief toezicht). Willen provincies of rijk doorwerking van hun beleid borgen, dan zal dit dienen te gebeuren in het voorbereidingstraject via onder andere interbestuurlijke afstemming of door de inzet van

harder juridisch instrumentarium (PRV/ AMVB, pro-actieve aanwijzing of zienswijze en re-actieve aanwijzing). Het rijk blijft bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid betrokken via vooroverleg. Verwacht wordt dat de nieuwe Bro bepalingen zal bevatten die gemeenten verplichten bij de voorbereiding van bestemmingsplannen overleg te plegen met het rijk.

Relaties tussen bestuurslagen

De oude WRO was vooral gebaseerd op doorwerking, wat veel tijd kostte. De nieuwe Wro maakt het mogelijk om niet meer met andere bestuurslagen af te stemmen, maar versneld een besluit te nemen. Hierdoor kunnen overheden sneller tegemoet komen aan de dynamiek rond ruimtelijke ontwikkelingen op ieder schaalniveau waarop een hogere overheidsinstantie dat wensbaar acht. Dit kan wel de bestuurlijke verhoudingen op de proef stellen. Het is goed denkbaar dat men toch, evenals bij de oude WRO, probeert om geschillen via bestuurlijk overleg te regelen.

Uit het voorgaande overzicht bleek een instrumentele versterking van de positie van met name de provincie. Algemeen wordt aangenomen dat het nieuwe stelsel daarmee tegemoet komt aan de problematiek van de schaalvergroting van de ruimtelijke ordeningsvraagstukken (De Gier 2006, Koeman 2006, Van Buuren 2005, Vreke *et al.* 2005). De positie van de provincie verandert van slechts toezichthouder (goedkeuring ex art. 28 WRO) tot (incidentele) deelnemer in de ruimtelijke ordening. Via de reactieve aanwijzing van art. 3.8 lid 6 Wro kan de provincie gemeentelijke bestemmingsplannen blokkeren, maar men kan ook met inpassingsplannen, planologische verordeningen, projectbesluiten en de gewone actieve aanwijzing van art. 4.2 Wro zelf aan ruimtelijke ordening doen. De provincie wordt van controleur ook deelnemer (De Gier 2006). Hoe provincies deze rol in gaan vullen, komt verder in dit rapport aan de orde. Overigens kan het instrument van de re-actieve aanwijzing niet eenvoudigweg worden gezien als vervanging van de in de nieuwe Wro vervallen goedkeuring van de bestemmingsplannen. Het gaat hier om een veel arbeidsintensiever instrument, dat door zijn naam ('aanwijzing') een zeer zware bestuurlijke lading heeft. Ook vereist het goedkeuring door de Tweede Kamer of PS. Het zal daarom in de praktijk hoogstwaarschijnlijk slechts zeer selectief toepassing vinden. Daar komt bij dat de 'Commissie Oosting' heeft aanbevolen dit instrument uit de nieuwe Wro te schrappen (Commissie Oosting 2007).

2.5 De Grondexploitatiewet

Actieve en passieve grondexploitatie

De Grondexploitatiewet (kortweg: Grexwet) is niet een afzonderlijke wet, maar een aanvulling op en uiteindelijk ook beoogd als onderdeel van de Wro. Doelstelling van de wet is een goede regeling voor kostenverhaal en het stellen van locatie-eisen bij particuliere projectontwikkeling. De meest traditionele manier om (bouw)plannen van enige omvang te realiseren is de zogenaamde actieve grondexploitatie. De gemeente verwerft dan de benodigde grond in eigendom (actief grondbeleid). De gemeente ontwikkelt zelf, (ver)koopt zelf de grond en geniet de winst, maar loopt ook kans op verlies. Als instrumenten heeft de gemeente dan onteigening (Onteigeningswet) en een voorkeursrecht (voorrang voor gemeente om grond als eerste te kopen op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). In dat laatste geval is de eigenaar niet verplicht de grond te verkopen en blijft hij bevoegd om tot zelfrealisatie van een project over te gaan. Als kopen niet lukt kan de gemeente een onteigeningsprocedure inzetten, maar deze procedure wordt als een uiterst zware en langdurige procedure gezien.

Zijn de gronden al in eigendom van een projectontwikkelaar die de gewenste bebouwing zelf kan realiseren, dan biedt de Wvg geen oplossing en is onteigening niet mogelijk. De gemeente is dan als het ware veroordeeld tot passieve exploitatie. Maar ook los daarvan kiezen

gemeenten voor passief grondbeleid. Op die situatie heeft het wetsvoorstel van de Grexwet betrekking.

Het klassieke actieve grondbeleid lijkt op zijn retour, want steeds meer ziet men passieve exploitatie ofwel passief grondbeleid; steeds meer locaties worden particulier ontwikkeld. De gronden in het exploitatiegebied zijn dan al in handen van particuliere grondeigenaren cq. projectontwikkelaars en de gemeente speelt slechts een faciliterende rol (bestemmingen aanpassen bijvoorbeeld). In die situatie geeft de gemeente geen grond uit en kan zij de kosten die zij ten behoeve van het gebied maakt niet in de grondprijs verdisconteren. Goede middelen voor kostenverhaal door de gemeente bij passief (ook wel: faciliterend) grondbeleid zijn dan ook zeer belangrijk.

Het passieve stelsel kent enkele knelpunten voor kostenverhaal. Via gemeentelijke baatbelasting bleek slechts een deel van de kosten langs fiscaalrechtelijke weg te kunnen worden terugverdiend. Een exploitatieovereenkomst tussen gemeente en ontwikkelaar draagt slechts een vrijwillig karakter; een gemeente kan een exploitatieovereenkomst niet eenzijdig afdwingen. Een ander knelpunt zijn de zogenaamde free riders die in de gelukkige positie verkeren het eigendom van rendabele plandelen te hebben en dan kunnen afwachten tot de gemeente op basis van overeenkomsten met andere grondeigenaren het bouw- en woonrijp maken verzorgt, waarna zij daarvan kunnen profiteren zonder in die kosten bij te dragen.

Exploitatieplan (art. 6.12 Wro grexwet)

Daarom werd geroepen om extra wettelijk instrumentarium. De grexwet lijkt die nu te bieden waarbij als de (vrijwillige) privaatrechtelijke weg van een exploitatieovereenkomst niet lukt, de (dwingende) publiekrechtelijke weg van het exploitatieplan kan worden gevolgd.

Eerst zal de weg van de privaatrechtelijke overeenkomst moeten worden gevolgd, maar daarbij is ex art. 6.24 lid 1 sub a thans zonder meer duidelijk dat bovenplanse verevening mogelijk is. Op basis van een structuurvisie mogen ook afspraken worden gemaakt over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie, dus in een groter gebied. Te denken valt dan aan bijdragen aan groen-, water- en recreatiegebieden buiten het plan gelegen (vandaar: bovenplanse verevening). Lukt deze privaatrechtelijke weg niet, dan kan de gemeenteraad gelijktijdig met het planologisch besluit (bestemmingsplan, uitwerkingsplan, projectbesluit of besluit tot afwijking van de beheersverordening) een exploitatieplan opleggen. In de praktijk zal men het exploitatieplan kunnen gaan gebruiken als een appendix bij het bestemmingsplan om het kostenverhaal zeker te stellen. Betaling zal moeten plaatsvinden bij de (bouw)vergunningverlening. Er komt een limitatieve kostensoortenlijst van verhaalbare kosten (bij AMvB) zoals planontwikkelingskosten, planschadevoorzieningen en fysieke voorzieningen. Aangenomen wordt dat de grexwet de gemeenten meer macht geeft bij het kostenverhaal en het tegengaan van free riders.

Kostenverhaal

Er bestaan grote verwachtingen van het exploitatieplan en het kostenverhaal in de grondexploitatiewet. In een exploitatieovereenkomst mogen immers ook afspraken worden gemaakt over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie, dus in een groter gebied. Te denken valt bijvoorbeeld aan bijdragen aan (al dan niet stedelijk) groen-, landschap en/of recreatiegebieden. Deze zogenoemde bovenplanse verevening wordt wel als een juridische doorbraak beschouwd (Koeman 2006). Tot nu toe was deze immers juridisch omstreden, maar de grexwet maakt aan alle onduidelijkheid een eind (art. 6.24 lid 1 sub a Wro). Lukt het vrijwillig afsluiten van zo'n (privaatrechtelijke) exploitatieovereenkomst niet dan hangt de projectontwikkelaar een dwingend (publiekrechtelijk) exploitatieplan boven het hoofd. Het huidige euvel van de free riders zou hiermee effectief tegengegaan kunnen worden. Nu in

de toekomst naast gemeentelijke bestemmingsplannen ook provincies bestemmingsplannen kunnen maken (inpassingsplannen), is het te verwachten dat ook provincies nieuwe bevoegdheden krijgen voor het opstellen van een exploitatieplan en daarmee voor verevening en kostenverhaal. De nieuwe Wro/grexwet zullen hierover ook regels bevatten.

Via het wetsvoorstel Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening (IWro) wordt de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG) aangepast aan de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. In het wetsvoorstel wordt ook het rijks- en provinciaal voorkeursrecht geregeld. Hierdoor kunnen provincie of Rijk straks een voorkeursrecht vestigen wanneer ze een inpassingsplan (vergelijkbaar met een bestemmingsplan voor gemeenten) of projectbesluit willen vaststellen en uitvoeren.

2.6 Uitleiding

In dit hoofdstuk was de 'letter' van de wet (de nieuwe Wro) aan de orde. Aandacht is besteed aan de nieuwe instrumenten die de wet biedt. Er is nog niet samenvattend gereflecteerd welke perspectieven de nieuwe Wro nu biedt voor mogelijke nieuwe rollen van de provincies onder de nieuwe Wro en de omslag die de nieuwe Wro kan bewerkstellingen ten opzichte van de oude WRO. De instrumenten onder de nieuwe Wro en grexwet die in dit hoofdstuk de revue passeerden, kan men rangschikken naar de aspecten visie, kaders, bestemmen, grond, geld en regels (zie tabel 2.2). Elk van deze aspecten biedt provincies een mogelijke nieuwe rol en behelst een verschuiving ten opzichte van de oude WRO. In tabel 2.2 staat per instrument weergegeven welke nieuwe rol en verschuiving van de oude naar de nieuwe Wro kenmerkend is. Ook staat aangegeven met welke overweging provincies de instrumenten kunnen inzetten.

Tabel 2.2 Perspectieven van de nieuwe Wro voor provincies

Instrumenten nieuwe Wro	Aspect nieuwe Wro	Mogelijke rol provincies	Omslag oude WRO naar nieuwe Wro	Functie van het instrument
Structuurvisie	<i>Visie</i>	Visionerend deelnemer	<i>Van</i> achteraf toetsen (controleur) <i>naar</i> vooraf proactief handelen	Duidelijkheid over provinciale belangen en uitvoerings-instrument
Zienswijze, Verordening, actieve aanwijzing	<i>Kaders</i>	Rand-voorwaarden stellend	<i>Van</i> achteraf toetsen <i>naar</i> vooraf proactief handelen	Borging provinciale belangen
Inpassingsplan en Projectbesluit	<i>Bestemmen</i>	Actief bestemmer op eigen belang	<i>Van</i> doorwerking <i>naar</i> bestemmen	Doorzettingsmacht / slagkracht van provincies
Wet voorkeursrecht provincies	<i>Grond</i>	Actief grond Verwerver	<i>Van</i> passief <i>naar</i> actief grondbeleid	Grondpositie versterken voor collectief belang
Grexwet: kostenverhalen	<i>Geld</i>	Kostenverhalen en bovenlokaal verevenen	<i>Van</i> rood <i>naar</i> rood voor groen	Financiering van zwakke belangen als groen blauw
Grexwet: salderen, compenseren en afstemmen van doelen	<i>Regels</i>	Bovenlokale, integrale ontwikkelaar	<i>Van</i> verbieden <i>naar</i> flexibeler ontwikkelen	Van sectorale, lokale naar integrale, regionale opgave

In hoofdstuk 1 is aangegeven welke overwegingen een rol zullen spelen bij de daadwerkelijke keuze voor de inzet van de instrumenten en voor de invulling van de rol van (vooral) provincies als deelnemer in de ruimtelijke ordening. In het volgende hoofdstuk staat het ruimtelijk beleid op de thema's natuur, landschap, groen, milieu en water centraal. Daarbij wordt een inschatting gemaakt welke overwegingen bij de keuze van instrumenten onder de nieuwe Wro een rol spelen.

3 Ruimtelijk beleid voor natuur, landschap, groen, milieu en water

3.1 Inleiding

In de planologie is er altijd sprake van een inhoudelijke kant (object: verwijzend naar de vraag wat er moet gebeuren) en een meer procesmatige kant (hoe dit moet gebeuren). In dit hoofdstuk staat de inhoudelijke kant centraal van dit onderzoek. Dit hoofdstuk behelst een beschrijving van de beleidsterreinen waarop dit onderzoek is gericht. De mogelijkheden van de nieuwe Wro worden verkend en in verband gebracht met de overwegingen bij de keuze van instrumenten bij de verschillende beleidsterreinen (3.2). De doelen van het rijk voor natuur, landschap, recreatie om en groen in de stad, milieu en water zijn vooral afkomstig uit de Nota Ruimte. Deze treft u aan in bijlage 3. De Nota Ruimte is een PKB in de huidige WRO. Binnen de nieuwe Wro zal dit een structuurvisie zijn. Deze structuurvisie is alleen zelfbindend voor het rijk. Wel dient het een uitvoeringsprogramma te bevatten dat zicht moet bieden op doelbereik op de beleidsterreinen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een totaalbeeld over de inschatting van de provinciale mogelijkheden van de nieuwe Wro op de beleidsterreinen (3.4).

3.2 De vijf beleidsterreinen en de nieuwe Wro

We zullen nu op de vijf beleidsterreinen de mogelijkheden van de nieuwe Wro bespreken, toespitst op het provinciale niveau. Daarbij wordt per beleidsterrein een schatting gemaakt van overwegingen die een rol kunnen spelen bij het inzetten van instrumenten.

3.2.1 Planologische bescherming EHS en de nieuwe Wro

De bescherming van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) vindt plaats door de gebieden in bestemmingsplannen de bestemming natuur te geven. In de oude WRO lag deze taak uitsluitend bij gemeenten. Provincies hadden een toetsende en kaderstellende rol. Provincies maakten gebruik van de goedkeuringsbevoegdheid om bestemmingsplannen te toetsen, met het streekplan als toetsingskader. De nieuwe Wro biedt de provincies meer mogelijkheden om hiermee om te gaan. Ze kunnen zelf in principe zelf de uitvoering ter hand nemen of gemeenten op nieuwe manieren aansturen. Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, spelen verschillende overwegingen per sturingsstijl een mogelijke rol bij de keuze voor de instrumenten en bij het bepalen welk instrument aannemelijk is.

Wanneer een provincie zelf het heft in handen wil nemen komt een inpassingsplan voor (delen van) de EHS in aanmerking. Het zal van de provinciale bestuurscultuur afhangen of de provincie geneigd is om zo'n 'hiërarchisch' instrument in te zetten. Ook vereist een inpassingsplan dat de provincie zelf de detailafwegingen maakt op gebiedsniveau. Dit is een reden waarom een inpassingsplan (om redenen van efficiëntie/kosten) alleen voor een specifiek gebied in aanmerking komt. De andere weg zal zijn dat een provincie de planologische bescherming niet zelf ter hand neemt, maar het bij gemeenten laat. Een provincie kan in een verordening de verplichting opstellen dat gemeenten de EHS bestemmen en hun bestemmingsplannen actualiseren. Een provincie kan de netto-EHS kaart in een verordening opnemen. Een verordening vergt minder capaciteit dan het inpassingsplan. Echter, het is een getrappt werkend instrument. Het uitzetten van een verordening alleen is wellicht niet voldoende; die moet dan ook gehandhaafd worden.

Toepassing van de in de Nota Ruimte aangekondigde strategie herbegrenzen en saldobenadering EHS ligt bij de provincies (Stuurgroep Spelregels EHS, 2007). Provincies moeten het nieuwe beleidskader spelregels EHS doorvertalen in provinciaal ruimtelijk beleid en zijn verantwoordelijk voor implementatie van saldobenadering EHS, herbegrenzing EHS en compensatiebeginsel in provinciale beleidsregels. Begrenzen en herbegrenzen en saldobenadering is verantwoordelijkheid van GS; toepassen van het compensatiebeginsel blijft een verantwoordelijkheid van gemeenten. Provincies stellen voor dat laatste de regels op. De provincie moet de voorwaarden voor het toepassen van de saldobenadering en herbegrenzen EHS vastleggen in het ruimtelijk beleid. Aan deze vereisten zal een initiatief worden getoetst.

Omdat de saldobenadering en herbegrenzing van de EHS een wijziging van de EHS begrenzing behelsen, die ook moet doorwerken in gemeentelijke bestemmingsplannen, is flexibel instrumentarium nodig. Ook toepassing van het instrument herbegrenzing heeft een incidenteel karakter. De Stuurgroep Spelregels EHS (2007) geeft, voor de huidige WRO, aan: "Het is raadzaam als de provincie op streekplanniveau voldoende flexibiliteit heeft in het instrumentarium, bijvoorbeeld een afwijkingsbevoegdheid voor GS of een uitwerkingsplan". Hoe kan hiermee worden omgegaan onder de nieuwe Wro? Met de nieuwe Wro blijven de flexibiliseringbepalingen dezelfde: binnenplanse wijziging, uitwerkingsplan en binnenplanse ontheffing (art. 3.6 lid 1 Wro). Geschikt voor een wijziging van het bestemmingsplan is de binnenplanse wijziging. Deze is voor het gemeentelijke bestemmingsplan te verlenen door Burgemeester en Wethouders (na delegatie door de gemeenteraad).

Volgens de nieuwe Wro krijgt de provincie voor het inpassingsplan dezelfde flexibiliseringbepalingen. Een bestemmingsplanwijziging bij een inpassingsplan kan PS doen, of PS kan dit aan GS overdragen. Provincies kunnen herbegrenzing dus aanpakken door zelf een inpassingsplan te maken voor die delen van de EHS, dan wel door de gemeente opdracht te geven tot herbegrenzing en bestemmingsplanwijziging. Dat kan via overleg, via een verordening (bijvoorbeeld een heel nieuwe begrensde EHS opnemen op een kaart in de structuurvisie en gemeenten in een verordening verplichten deze op te nemen), of via een proactieve aanwijziging aan de gemeenteraad, die de binnenplanse wijziging aan B&W kan doorschuiven.

Samenhang met andere instrumenten

De EHS moet in 2018 zijn gerealiseerd. Gedeeltelijk betekent dit dat de gronden zijn verworven en overgedragen aan de eindbeheerder. Voor een ander deel gaat dit via functieverandering en beheersovereenkomsten met agrariërs en particulieren. De realisatie van de EHS verloopt daarmee voor een belangrijk deel via het financiële spoor (beheersovereenkomsten en verwerven van gronden), en op basis van vrijwilligheid. De voortgang van de realisatie van de EHS via verwerving en beheersovereenkomsten loopt (landelijk) niet goed op schema. Provincies hebben hier een belangrijke taak in. Juist als gronden nog niet verworven zijn, is planologische bescherming van belang. Echter, wanneer gronden niet in handen van de provincie zijn en de provincie verwacht problemen om de gronden te kunnen verwerven, dan zal planologische bescherming van zo'n gebied wellicht blijven liggen. Reden is dat planologische bescherming een grondprijsverhogend of -dalend effect kan veroorzaken, waardoor het problematischer kan zijn om de grond te verwerven.

Schatting van overwegingen bij het inzetten van instrumenten

Voor de EHS is de verwachting dat bij de eventuele keuze van instrumenten uit de nieuwe Wro de volgende overwegingen een rol zullen spelen. In tabel 3.1 zijn de overwegingen effectiviteit en efficiëntie, de politieke overweging, de communicatieve overweging en de institutionele overweging EHS vertaald naar de aannemelijkheid om instrumenten van de nieuwe Wro in te zetten voor de EHS.

Tabel 3.1 EHS en inzet instrumenten

Overweging	Aannemelijkheid om de instrumenten in te zetten
Effectiviteit/ Doelbereik	Vanuit de overweging van doelbereik zijn alle instrumenten die de nieuwe Wro biedt, zinvol. Welk instrument meer aannemelijk is dan het andere hangt o.a. van hoe ver het doelbereik al is. Wanneer bijna alle gemeenten de EHS al in bestemmingsplannen hebben opgenomen (doelbereik is dus al ver gevorderd), dan heeft een generiek instrument als de verordening minder zin dan specifieke instrumenten, zoals overleg of aanwijzing.
Efficiëntie/ wat kost het	Inpassingsplannen of pro-actieve aanwijzingen voor delen van de EHS zijn mogelijk. Het inpassingsplan en een pro-actieve aanwijzing vereisen dat de provincie zelf de hele afweging op detailniveau doet. Dit is kostbaar. Kosten hangen ook af van de schaal waarop een provincie de instrumenten inzet. Hoeveel kosten men wil en kan maken voor de realisatie van de EHS, hangt mede af van de politieke prioriteit.
Politiek	Vanuit een politieke overweging is de sturingsstijl bepalend. In een hiërarchische sturingsstijl liggen inpassingsplan en verordening, meer voor de hand dan bij netwerksturing of zelfsturing. Ook is bepalend hoeveel prioriteit de provincie zelf aan de EHS toekent.
Communicatief	Vanuit communicatieve overweging is de sturingsstijl bepalend bij de inzet van de instrumenten. Vanuit een bestuurscultuur van zelfsturing zijn juridische instrumenten niet passend. Bestuurlijk overleg ligt dan het meest voor de hand.
Institutioneel	Wanneer een overheid geneigd om is af te wijken van de gangbare bestuurscultuur bij de realisatie van de EHS (vrijwilligheid en via overleg), kan zij voor realisatie van de EHS de juridisch hardere instrumenten van de nieuwe Wro aangrijpen.

3.2.2 Bescherming Natura 2000 gebieden en de nieuwe Wro

De juridische bescherming van Natura 2000 gebieden loopt niet in eerste instantie via het ruimtelijke ordeningspoor. Wel is met art. 9 van het huidige Besluit RO, vereist dat bij de vaststelling van een bestemmingsplan ook gekeken wordt of dit plan daadwerkelijk uitvoerbaar is. In art. 19j Nb-wet staat dat bestemmingsplannen moeten worden getoetst op hun gevolgen voor Natura 2000 gebieden. Zonder een dergelijke toetsing kan zo'n plan dus niet de benodigde goedkeuring van GS krijgen.

In de voorlopige Memorie van Toelichting bij het Ontwerp besluit ruimtelijke ordening (3.1.2.a) is ook de verwijzing naar de habitattoets vermeld. Bij het opstellen /bijwerken van bestemmingsplannen zullen de gevolgen voor Natura 2000 gebieden nog steeds moeten worden geschat. Het bestemmingsplan blijft dus een belangrijk instrument bij de bescherming van Natura 2000 gebieden. De uitvoeringstoets van bestemmingsplannen blijft wel bestaan; het is aan gemeenten deze zelf uit te voeren.

Het blijft mogelijk aan bestemmingsplannen goedkeuring te onthouden om Europees beschermde gebieden of soorten te beschermen. De Ontwerp-Invoeringswet voorziet erin dat Gedeputeerde Staten (GS) en de VROM-Inspecteur elk voorstel voor een bestemmingsplan of projectbesluit, waarvoor een strategische milieubeoordeling annex beoordeling conform de Habitat- en Vogelrichtlijn moet worden gemaakt, moeten toetsen op Natuurbeschermingswet. Als die beoordeling niet heeft plaatsgevonden, moeten GS en VROM-Inspecteur verplicht een zienswijze indienen. Als de gemeente die zienswijzen onvolledig honoreert, wordt de

goedkeuring vanuit de Natuurbeschermingswet geacht te zijn onthouden. Dit sectorinstrumentarium borgt dus de planologische bescherming van die delen van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), die tevens Natura 2000-gebied zijn. De overige delen van de EHS vallen hier buiten.

De beheerplannen Natura 2000 zullen het bestaand gebruik moeten vastleggen dat geen significante effecten heeft op de instandhoudingsdoelstellingen. Ook is er bij Natura 2000 gebieden de externe werking. Wanneer een voorgenomen activiteit buiten het Natura 2000 gebied toch gevolgen heeft voor de staat van instandhouding binnen het gebied, is deze activiteit toch vergunningplichtig.

Schatting van overwegingen bij het inzetten van instrumenten

Voor Natura 2000 zullen de keuze van instrumenten uit de nieuwe Wro de volgende overwegingen een rol spelen (tabel 3.2).

Tabel 3.2 Natura 2000 en inzet instrumenten

Overweging	Aannemelijkheid om de instrumenten in te zetten
Effectiviteit/ Doelbereik	De nieuwe Wro hoeft niet veel hoeft bij te dragen aan doelbereik, omdat Natura 2000 al een sterk juridisch instrument is. Ieder initiatief in een Natura 2000 gebied zal worden getoetst aan de NB-wet. Dit geldt ook voor het actualiseren van bestemmingsplannen: die dienen ook te worden getoetst aan de gevolgen voor N-2000 gebieden. Beheerplannen moeten doorwerken in bestemmingsplannen.
Efficiëntie/wat kost het	Vanuit de EU is N2000 een verplichting. Wat het ook kost, het moet. Als er niets gedaan wordt gaat het veel kosten: dan zal de EU boetes uitdelen. Natuurlijk zoeken partijen naar een zo goedkoop mogelijke invoering van N2000. De kosten zitten vooral in toetsen en handhaven.
Politiek	Politiek is mede bepalend bij het omgaan met vergunningverlening. Nu bestaat bij provincies de neiging om vergunningen te verlenen.
Communicatief	De beheerplannen zullen interactief tot stand komen. Dit is een eis van de NB-wet.
Institutioneel	De nieuwe Wro zal op dit terrein niet leiden tot een cultuurverandering.

3.2.3 Landschap: planologische bescherming en de nieuwe Wro

De nieuwe Wro biedt verschillende instrumenten om een regionale of provinciale visie op landschap aan gemeenten te laten doorwerken. De provincie kan een voorschrift geven voor een bepaalde situatie in een Nationaal Landschap en daarmee een gemeentelijke bestemmingsplanwijziging afdwingen (aanwijzingsbevoegdheid). Eventueel kan de provincie een gemeentelijk besluit vervangen door een provinciaal besluit als het provinciaal belang in het geding is.

Door het ontbreken van duidelijke centrale concepten en uitgewerkte criteria voor bijvoorbeeld ruimtelijke kwaliteit, zal de toepassing van het wettelijke instrumentarium inhoudelijk sterk gaan verschillen tussen provincies. Een voorbeeld: zo heeft Gelderland de ruimtelijke kwaliteit gedefinieerd in o.a., een kaartbeeld met een concrete beschrijving. Overijssel zet in op het ondersteunen van planologische processen waarin de ruimtelijke kwaliteit wordt gedefinieerd in relevante planprocedures (Kersten 2007).

De door de provincie uitgewerkte kernkwaliteiten vormen het toetsingskader voor ruimtelijke ingrepen in het landschap. Het beleid voor landschap, de kernkwaliteiten, is vanuit het rijk abstract geformuleerd. Wil een provincie hierover een verordening maken, dan zal ze wel een zeer duidelijke en concreet uitgewerkte visie op de kernkwaliteiten moeten hebben. Is dit niet het geval, dan zal in toenemende mate de rechter uitspraak moeten doen over de ruimtelijke afweging aan de kernkwaliteit (bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag: wat is openheid?).

Ook over migratiesaldo- 0 (dat wil zeggen: het alleen ruimte bieden aan de natuurlijke bevolkingsaanwas) kan verschil van mening ontstaan tussen rijk en de provincies³. Het kan zijn dat uiteindelijk de Raad van State hier uitspraken over moet doen. Het feit dat rechters wordt gevraagd in gevallen te oordelen over migratiesaldo - 0 en kernkwaliteiten geeft aan dat over kernkwaliteiten interpretatieverschillen mogelijk zijn. Wanneer je openheid (of een andere kernkwaliteit) in een bestemmingsplan opneemt, is dat juridisch voldoende om de kernkwaliteiten te beschermen (zie uitspraak Raad van State bij Alkemade). In de praktijk blijven interpretatieverschillen mogelijk over de kernkwaliteiten

Samenhang met andere instrumenten

In het geval van de Nationale Landschappen staat de ontwikkelingsgerichte benadering centraal. Dit kan betekenen dat overheden (provincies) de voorkeur geven aan financiële instrumenten. De verdeling van rijks gelden voor de Nationale Landschappen verloopt hoofdzakelijk via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Provincies dienen uitvoeringsprogramma's op te stellen met afrekenbare prestaties voor de betreffende landschappen bij het rijk. Het rijk kent middelen toe op basis van goedgekeurde uitvoeringsprogramma's. Al eerder is aangegeven dat de Nationale Landschappen een 'ja, mits regime' en een 'migratiesalo-nul' als mechanismen kennen als het gaat om planologische bescherming. Met de nieuwe Wro bestaat de mogelijkheid om desgewenst het planologische regime voor Nationale Landschappen te versterken. De opstelling van een provincie is daarbij bepalend: wil de provincie het landschap behouden door bescherming of door ontwikkeling.

Schatting van overwegingen bij het inzetten van instrumenten

Voor Nationale Landschappen wordt verwacht dat bij de eventuele keuze van instrumenten uit de nieuwe Wro de volgende overwegingen een rol zullen spelen (tabel 3.3).

Tabel 3.3 Landschap en inzet van instrumenten

Overweging	Aannemelijkheid om de instrumenten in te zetten
Effectiviteit/ Doelbereik	Bij Nationale Landschappen bestaat er een spanning tussen het behouden en ontwikkelen van kernkwaliteiten. Wanneer een provincie kernkwaliteiten wil beschermen kan de provincie de nieuwe Wro inzetten en/of een ontwikkelingsgerichte benadering. De ontwikkelingsgerichte benadering kan men in de structuurvisie uitwerken waar men zich een bovenlokale benadering uit kan spreken. Hierbij zal de inzet van financiële instrumenten en vooroverleg het meest voor de hand liggen.
Efficiëntie/wat kost het	Het feit dat kernkwaliteiten slecht zijn gedefinieerd, maakt het moeilijk ze te beschermen. Naast planologische bescherming vergt dit beleidsterrein financiering van landschapsbehoud en -ontwikkeling. De nieuwe Wro biedt hiertoe mogelijkheden via inzet van de Grexwet en voor verevening en kostenverhaal.

³ Het rijk hanteert bij deze discussies als uitgangspunt voor Migratiesaldo 0 het rapport van ABF Research (2004). Dit rapport wordt nu geüpdate.

Overweging	Aannemelijkheid om de instrumenten in te zetten
Politiek	Eerste politieke keuze is voor locaties om te ontwikkelen en/of voor bestemmen in een Nationaal Landschap. De verwachting is dat de bescherming van Nationale Landschappen in provincies geen topprioriteit krijgen.
Communicatief	Overlegstructuren zijn erg belangrijk bij het ontwikkelingsgerichte benadering. Met andere partijen wordt het bovenlokale beleid voor Nationale Landschappen vormgegeven.
Institutioneel	De nieuwe Wro kan worden aangegrepen om de eigen bestuurscultuur te doorbreken. Dit vraagt van overheden een proactieve ontwikkelingsgerichte benadering: niet wachten op voorstellen van anderen, maar zelf actief een plan ontwikkelen voor trends die op de provincie afkomen. Bijvoorbeeld een uitbreidingswijk in een Nationaal Landschap in plaats van vier locaties bij afzonderlijke gemeenten.

3.2.4 Recreatie om de stad en groen in de stad en de nieuwe Wro

De rijksoverheid zal voor de uitvoering van groen in de stad en recreatie om de stad tijdig de benodigde instrumenten beschikbaar moeten maken op het gebied van grondpolitiek, regionaal kostenverhaal, regionale verevening, provinciaal voorkeursrecht en provinciale onteigening (RLG, 2005). De huidige provinciale werkwijze biedt ook al mogelijkheden voor de gewenste rood-groen balans: voorfinanciering, actief grondbeleid, PPS voor groenontwikkeling met een bovenregionale doelstelling, fondsvorming voor omgevingsbeheer zoals bij VINEX-locaties, aansturen van DLG, regionale grondbank, anticiperende aankopen. Met de nieuwe Wro krijgen provincies de mogelijkheid van een projectbesluit en van het opstellen van kaderscheppende verordeningen die kunnen bijdragen aan een intergemeentelijke afstemming (RLG, 2005).

Er valt vanuit de Wro geen onderscheid te maken tussen Groen in de stad (Gids/was Gios) en Groen om de stad (Rods). Volgens de nieuwe Wro moet een gemeente voor het gehele grondgebied een bestemmingsplan of een beheersverordening vaststellen. Voorheen was dit alleen verplicht voor het gebied buiten de bebouwde kom. Met deze aanpassing kunnen openbare en groene gebieden binnen de bebouwde kom ook een sterkere planologische bescherming krijgen. Het rijk heeft daarnaast rijksbufferzones aangewezen in PKB's en deze werken door in streek- en bestemmingsplannen. Het rijk dichtte met die Rijksbufferzones een belangrijke rol toe in het bieden van recreatiemogelijkheden voor stedelingen. Als de doorwerking al heeft plaats gevonden dan is de nieuwe Wro minder van belang. Als de rijksbufferzones nog gerealiseerd dienen te worden is de nieuwe Wro wel van belang.

De wettelijke bepalingen betreffende de grondexploitatie die onderdeel uitmaken van de Wro bieden tevens de mogelijkheid om kosten voor de aanleg van de openbare groene ruimte te verhalen op de exploitatie van een nieuwe woonwijk (RLG 2006). Artikel 6:24 biedt een mogelijkheid zogenaamde bovenplanse verevening overeen te komen vóórafgaand aan de vaststelling van een exploitatieplan. Voorwaarde voor bovenplanse verevening is dat deze haar basis vindt in een vastgestelde structuurvisie. Een dergelijke structuurvisie zal aangeven tussen welke locaties verevening zal plaats vinden (www.arcadis.nl). Het in procedure brengen van een structuurvisie geeft nog onbekende locaties bekendheid. Dit kan leiden tot strategisch grond opkopen door particuliere partijen en tot prijsopdrijving. In de nog aan te passen Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) en onteigeningswet zal de provincie voor door haar vast te stellen c.q. vastgestelde inpassingsplannen een voorkeursrecht kunnen vestigen

respectievelijk onteigenen. Hetzelfde geldt voor het Rijk (www.arcadis.nl). De invoeringswet voor de Grondexploitatiewet zal verder gaan bepalen dat de provincie en het Rijk een exploitatieplan kunnen vaststellen voor in het inpassingsplan voorziene "bouwplannen".

Het beleidsthema Rods (waarvoor in ILG verband geldt naar de provincie stroomt) gaat alleen op voor de provincies Utrecht, Gelderland, Noord- en Zuid-Holland. Dat betekent dat in die provincies een inpassingsplan in aanmerking kan komen om voor de gebieden die voor Recreatie om de stad zijn aangewezen ook planologisch te beschermen. Andere provincies zullen groenstructuren rond de steden via andere instrumenten moeten veiligstellen.

Samenhang met andere instrumenten

Het rijk stuurt Recreatie om de stad en groen in de stad vooral aan vanuit financieel stimulerend instrumentarium. Het rijk financiert Recreatie om de stad vanuit het ILG en groen in de stad vanuit het ISV. Planologische bestemming van de gebieden is niet mogelijk met de instrumenten ILG en ISV. Naast de ILG gelden zetten provincies veelal gelden in vanuit het Europese Plattelandsontwikkelingsprogramma. Dit zijn vooral subsidies voor recreatie (bijvoorbeeld POP). Onder de huidige WRO heeft de planologische bestemming onder meer plaatsgevonden via rijksbufferzones. Het is nu nog onduidelijk wie de rodsgebieden en gidsgebieden zal bestemmen. Zowel provincies als gemeenten kunnen hiertoe overgaan.

Schatting van overwegingen bij het inzetten van instrumenten

Voor Recreatie om en in groen in de stad is te verwachten dat bij de eventuele keuze van instrumenten uit de nieuwe Wro de volgende overwegingen een rol zullen spelen (zie tabel 3.4).

Tabel 3.4 Recreatie om en in groen in de stad, en inzet van instrumenten

Overweging	Aannemelijkheid om de instrumenten in te zetten
Effectiviteit/ Doelbereik	Om het groen te beschermen zou binnen Rijksbufferzones een inpassingsplan in aanmerking kunnen komen. Provincies kunnen in hun structuurvisie aangeven waar en hoe groen gecompenseerd moet worden. Hierbij speelt de Grexwet met verevening en kostenverhaal een belangrijke rol.
Efficiëntie/wat kost het	Door het scheppen van planologische duidelijkheid kan een grondprijsverlagend effect worden bereikt.
Politiek	De eerste politieke keuze is die voor locaties waar men voor ontwikkelen resp. voor beschermen/bestemmen van groen kiest.
Communicatief	Communicatie kan belangrijk zijn voor een projectachtige aanpak voor verevening en kostenverhaal (onderhandelingen).
Institutioneel	Provincies kunnen pro actief, ontwikkelingsgericht aangeven hoe zij de balans tussen rood en groen gerealiseerd willen zien via een bovenlokale benadering. Dit kan via overleg met gemeenten (dit vergt geen cultuurverandering). Dit kan via een inpassingsplan (wel cultuurverandering).

3.2.5 De nieuwe Wro en luchtkwaliteit

Lucht is vooral sectorale wetgeving. De nieuwe Wro biedt eventueel perspectief bij salderen. Luchtkwaliteitsregels spelen onder de oude WRO een belangrijke rol bij de vaststelling en goedkeuring van bestemmingsplannen en het verlenen van vrijstelling. Met de nieuwe Wro kan de provincie in een verordening of een inpassingsplan een gemeente verplichten luchtkwaliteit mee te nemen in afwegingen. Ook de provinciale toetsingskaders voor gemeentelijke plannen dienen onder de oude WRO voorwaarden te bevatten die in lijn zijn met de Wet Luchtkwaliteit. Met de nieuwe Wro vervalt de provinciale toetsing van het gemeentelijke bestemmingsplan. Mogelijkerwijs bieden aanwijzingen of inpassingsplannen een alternatief. Een provincie kan een inpassingsplan voor een specifiek thema en voor een specifiek gebied opstellen. De meerwaarde boven het sectoraal juridisch instrumentarium is dat hiermee een bovenlokale en integrale benadering is gewaarborgd.

Vanwege de zonerende werking van de salderingsmethodiek blijft er een koppeling aan de nieuwe Wro. De Wet milieubeheer en de WRO overlappen elkaar ook nu al continue. Wel kan het dadelijk zo zijn dat onder de Wabo één omgevingsvergunning gaat gelden.

Relatie met andere instrumenten

De 'Wet luchtkwaliteit' voorziet onder meer in een gebiedgerichte aanpak van de luchtkwaliteit via het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Hier ligt dus een duidelijke link tussen het sectorale instrumentarium en uiteindelijk het planologisch regime. De programma-aanpak zorgt voor een flexibele koppeling tussen ruimtelijke activiteiten en milieugevolgen. Van bepaalde projecten met getalsmatige grenzen is vastgesteld dat deze 'niet in betekenende mate' (NIBM) bijdragen aan de luchtverontreiniging. Deze mogen zonder toetsing aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit uitgevoerd worden.

Inschatting van overwegingen bij het inzetten van instrumenten. Voor luchtkwaliteit is te verwachten dat bij de eventuele keuze van instrumenten uit de nieuwe Wro de volgende overwegingen een rol zullen spelen (zie tabel 3.5).

Tabel 3.5 Luchtkwaliteit en inzet instrumenten

Overweging	Aannemelijkheid om de instrumenten in te zetten
Effectiviteit/ Doelbereik	Per saldo mag de luchtkwaliteit niet verslechteren. Goedkeuring van bestemmingsplannen vervalt en dus moeten provincies proactief beleid voeren. Met een inpassingsplan kunnen zij zelf bovenlokaal bestemmen; met de verordening, aanwijzing of overleg gemeenten aansturen. Hoe zij dat doen, hangt af van sturingsstijl.
Efficiëntie/wat kost het	Bij een bovenlokale benadering kan de nieuwe Wro een rol spelen voor verevening. De provincie kan een projectbesluit nemen en dan zelf de compensatie regelen.
Politiek	Grootte van het probleem bepaalt politieke urgentie.
Communicatief	Wanneer voor een bovenlokale benadering wordt gekozen dan vergt dat moet altijd bovenregionale afstemming.
Institutioneel	Cultuurverandering: een bovenlokale benadering vergt een cultuurverandering, luchtkwaliteit is nu nog te vaak een zaak van de gemeente met de koppeling aan het bestemmingsplan.

3.2.6 De nieuwe Wro en water

In het planstelsel van de Waterwet is een koppeling gelegd met het planstelsel van de nieuwe Wro. De waterplannen op rijksniveau en op provinciaal niveau zullen worden aangemerkt als structuurvisies op basis van de nieuwe Wro (www.helpdeskwater.nl). Concreet betekent dit dat ruimte voor water in de plannen wordt opgenomen en dat in het kader van de ruimtelijke ordening bestemming ervan plaatsvindt. Als gemeenten er dan bijvoorbeeld geen invulling aan geven, is zo nodig het aanwijzingsinstrument een mogelijkheid (www.helpdeskwater.nl; Onrust 2006). Onrust (2006) bepleit het aanwijzingsinstrument om op gemeentelijk niveau bergingsgebieden te realiseren, indien sprake is van bovenlokale belangen. Voor de regionale wateren kunnen provincies daarnaast in provinciale ruimtelijke verordeningen, inpassingsplannen of actieve aanwijzingen hun waterwensen opnemen.

Relatie met andere instrumenten

Naast de ruimtelijke en juridische instrumenten vanuit de Wro/Waterwet zijn er ook andere instrumenten om de waterbelangen te beschermen, zoals (Werkgroep Watertoets 2007):

- De PKB Ruimte voor de Rivier;
- Gemeenten en waterbeheerders kunnen vrijwillig een gemeentelijk waterplan of vergelijkbaar document opstellen (waterkansenkaart of visie) zonder juridische status, zodat anderen weten wat zij willen met water en ruimtelijke ordening;
- Andere wet- en regelgeving: bijvoorbeeld de Keur van het waterschap. In een Keur kunnen bepaalde activiteiten worden verboden, tenzij een ontheffing is verleend door het Dagelijks bestuur van het waterschap.

Ook zaken als een vergunning op basis van de Natuurbeschermingswet of een ontheffing of vergunning op basis van de Flora- en faunawet kunnen invloed hebben.

- Niet formele planfiguren: bijvoorbeeld de waterkansenkaart/waterstructuurplan;
- Communicatie: denk bijvoorbeeld aan de campagne 'Nederland leeft met water';
- Privaatrechtelijke afspraken, financiële instrumenten zoals subsidies en heffingen.

Waterberging

Ruimtelijke ontwikkelingen mogen niet ten koste gaan van gebieden die voor waterberging zijn aangewezen. Een vergroting van de bergingscapaciteit van beken en regionale wateren is vaak noodzakelijk. In revitaliseringsplannen (gebiedsplannen, reconstructieplannen) is een aantal regionale waterbergingsgebieden begrensd. Binnen zoekgebieden voor waterberging krijgt de watertoets ook toepassing onder de nieuwe Wro.

Onder de oude Wro was sprake van streekplanuitwerkingen voor waterberging. Met de structuurvisies is de doorwerking niet geregeld: het vergt inzet van andere instrumenten onder de nieuwe Wro. Als een gebied krachtens de nieuwe Wro is bestemd voor tijdelijke berging van water en als zodanig op de legger van de waterbeheerder is aangewezen, geldt van rechtswege een plicht voor rechthebbenden ten aanzien van onroerende zaken in dat gebied, om tijdelijke berging te gedogen (provincie Noord-Holland, 2007).

Watertoets

De nieuwe Wro en de nieuwe Waterwet zorgen voor verandering in het watertoetsproces (Werkgroep Watertoets 2007). De waterbeheerder heeft met de nieuwe Wro niet de bevoegdheid om zelf een plan vast te stellen met de status van een structuurvisie (Werkgroep Watertoets, 2007). Invloed uitoefenen kan daarmee alleen indirect. Doordat de provinciale goedkeuringsbevoegdheid met de nieuwe Wro voor provincies verdwijnt, vervalt een belangrijk vangnet voor onvoldoende doorlopen watertoetsprocedures. De borging van de watertoets vervalt daarmee. Verder zijn de procedures in de nieuwe Wro aanzienlijk ingekort. Dit vraagt

een proactieve opstelling van de provincie en waterschappen. Bij het watertoetsproces komt het accent meer op het (niet-formele) voortraject te liggen. Structuurvisies zijn vorm- en procedurevrij. In het vooroverleg kunnen betrokken partijen afspraken maken over het proces en over wateraspecten. Betrokkenen zullen zich proactief moeten opstellen om de waterbelangen te behartigen. De grondexploitatiewet biedt mogelijkheden om financiering te regelen voor een aantal maatregelen uit bestemmingsplannen of inpassingsplannen. Waterbeheerders dienen kennis te hebben van exploitatieovereenkomsten en –plannen om hierop in te kunnen spelen.

Schatting van overwegingen bij het inzetten van instrumenten

Voor waterveiligheid wordt verwacht dat bij de eventuele keuze van instrumenten uit de nieuwe Wro de volgende overwegingen een rol zullen spelen.

Tabel 3.6 Water en inzet van instrumenten

Overweging	Aannemelijkheid om de instrumenten in te zetten
Effectiviteit/ Doelbereik	Voor de realisatie op gemeentelijk niveau kan een verordening, inpassingsplan of actieve aanwijzing worden ingezet, indien sprake is van bovenlokale belangen. Het Rijk en de provincies zullen moeten vaststellen wat de ruimtelijke opgave voor water is. Deze ruimtelijke opgave voor water moet vervolgens doorwerken in de bestemmingsplannen van gemeenten en indien nodig in de inpassingsplannen van provincies en het rijk. De nieuwe Wro biedt perspectief voor het bestemmen op regionaal schaalniveau en voor het vestigen van provinciaal voorkeursrecht of provinciale onteigening bij een inpassingsplan.
Efficiëntie/wat kost het	Op regionaal niveau moet het regionaal watersysteem worden bestemd. Dat betekent in de praktijk vaak een dubbelbestemming: bijvoorbeeld landbouw behouden als potentieel waterbergingsgebied. Het bestemmingsplan is belangrijk om potentiële bergingsgebieden te vrijwaren van bouw. Wanneer een provincie dit zelf gaat doen kost het veel geld.
Politiek	Keuze voor instrument hangt af van bestuurscultuur. Veiligheid en klimaatverandering is een hot item. Staat op de politieke agenda, dus nu politiek benutten.
Communicatief	De waterschappen zijn partners. Maar ook marktpartijen kunnen partners zijn in het afstemmen van functies, wat bijvoorbeeld meervoudig ruimtegebruik mogelijk maakt.
Institutioneel	Kan binnen huidige bestuurscultuur blijven. Het kan ook een verandering van de bestuurscultuur vergen doordat meer naar meervoudig ruimtegebruik gestreefd, want dat vereist meervoudig/nieuw bestemmen, bijvoorbeeld drijvende woningen, drijvende kassen.

3.3 Uitleiding

In dit hoofdstuk is aan de orde gekomen wat er speelt op de beleidsterreinen natuur, landschap, groen, water en luchtkwaliteit. Er zijn rijksbeleidsdoelen beschreven, die provincie dienen te realiseren. Op deze beleidsterreinen speelt de ruimtelijke ordening een rol naast andere instrumenten, zoals financiële en communicatieve instrumenten. In paragraaf 3.3 is aangegeven welke instrumenten van de nieuwe Wro in principe bij kunnen dragen aan het behalen van de beleidsdoelen op deze terreinen. Op basis van dit hoofdstuk kunnen conclusies worden getrokken.

- De nieuwe Wro is voor provincies bruikbaar om met name Nationale Landschappen en Groen in en om de Stad als rijksbeleid concreter te kunnen bestemmen. Daarnaast biedt de nieuwe Wro mogelijkheden voor een integrale, bovenlokale benadering en voor benutting van verevening en kostenverhaal.
- De nieuwe Wro is voor provincies bruikbaar om de EHS concreter te bestemmen en voor het benutten van mogelijkheden voor provinciale onteigening (in combinatie met een inpassingsplan) of vestiging van provinciale voorkeur.
- De nieuwe Wro is voor provincies niet zozeer nodig voor Natura 2000 en voor Luchtkwaliteit op lokaal niveau. Deze beleidsterreinen beschikken over sterk genoeg juridisch instrumentarium voor doorwerking op het lokale schaalniveau. Redenen voor provincies om de nieuwe Wro toch op deze beleidsterreinen in te zetten, kunnen zijn: een bovenlokale, integrale benadering en gebruikmaking van mogelijkheid tot onteigening of vestiging van voorkeursrecht door provincies.
- De nieuwe Wro is voor provincies niet zozeer nodig voor landelijke waterbergingsgebieden. Veel van de landelijke waterbergingsgebieden die met de vaststelling van de PKB Ruimte voor de Rivier zijn aangewezen, hebben al doorwerking gehad naar bestemmingsplannen. Provincies en gemeenten pasten hun streekplannen en bestemmingsplannen hierop aan. De nieuwe Wro kan hier alleen nog van belang zijn als besluitvorming over projecten nog gaande is (bijvoorbeeld IJsseldelta in Overijssel) of als bestemmingsplannen nog niet zijn aangepast.
- De borging van de watertoets is vervallen. De nieuwe Wro biedt mogelijkheden voor bestemming van regionale waterbergingsgebieden en voor een integrale, bovenlokale benadering en voor benutting van verevening en kostenverhaal.

De centrale vraag in dit onderzoek is wat de bereidheid is bij provincies om dit ook te doen. Dit komt aan de orde in het volgende hoofdstuk. De verwachting is dat er per provincie specifieke keuzes gemaakt zullen worden ten aanzien van de inzet van de instrumenten. Alles kan, maar niet alles ligt evenzeer voor de hand. De bestuurscultuur is hiervoor een belangrijke verklarende factor.

4 Provinciale voornemens nieuwe Wro

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de provinciale praktijk centraal. De voorbereidingen van vier provincies op de inwerkingtreding van de nieuwe Wro komen aan de orde: Noord-Brabant, Noord-Holland, Gelderland en Drenthe. In deze provincies is via gesprekken en documentanalyse onderzocht op welke wijze de provincie bezig is om de invoering van de nieuwe Wro voor te bereiden.

Dit hoofdstuk is een vergelijking tussen de provincies op de volgende onderwerpen: de sturingsfilosofie (4.2), keuzes voor inzet van instrumenten (4.3), interbestuurlijke verhoudingen (4.4) en tenslotte inhoudelijke keuzes van sturing en inzet van instrumenten op de beleidsterreinen (4.5). In de bijlagen 4, 5, 6, en 7 zijn uitgebreide beschrijvingen per provincie opgenomen.

4.2 Sturingsfilosofie en sturingsstijlen

Sturingsfilosofie en provinciale belangen

Provincies bevinden zich ten tijde van het onderzoek in de fase van de voorbereiding van de invoering van de nieuwe Wro en zijn bezig met het definiëren van de sturingsfilosofie en het definiëren van provinciale belangen. In deze fase van het onderzoek bekennen provincies nog slechts in beperkte mate kleur over de inzet van Wro-instrumenten voor beleidsdoelen op provinciale beleidsthema's. Provincies zijn vooral aan het nagaan welke zaken zij als provinciaal belang willen aanmerken. Dat is bepalend voor hun sturingsstijl: loslaten (zelfsturing), samenwerken (netwerksturing) of sturen via doorzettingsmacht (hiërarchische stijl).

De provincies werken toe naar een Structuurvisie, waarvan in Drenthe, Noord-Holland en Gelderland pas in 2008 de eerste contouren duidelijk zullen worden. Pas dan zullen de provincies in het uitvoeringsprogramma expliciet kiezen tussen de nieuwe instrumenten binnen de nieuwe Wro. In Noord-Brabant is ten tijde van het onderzoek inmiddels de interim structuurvisie het inspraaktraject ingegaan en is voor de periode 2008-2009 een uitvoeringsprogramma opgesteld, waarin de keuzes voor de inzet van instrumenten om provinciale belangen te realiseren gemaakt zijn.

Wanneer de vorderingen van de vier provincies worden bekeken om zich voor te bereiden op de invoering van de nieuwe Wro valt op dat alle provincies begonnen zijn met het vaststellen van de sturingsfilosofie. Het vaststellen van de provinciale belangen is daarbij het uitgangspunt. De ene keer wordt de sturingsfilosofie ook letterlijk zo genoemd (Drenthe, Noord-Brabant en Noord-Holland); de andere keer krijgt deze de term gedragslijn mee (Gelderland). Noord-Holland en Drenthe zijn, in vergelijking met Noord-Brabant en Gelderland, relatief laat begonnen met voorbereidingen op de nieuwe Wro. Noord-Brabant en Gelderland trekken relatief veel tijd uit voor het opstellen van de sturingsfilosofie, als dit in het licht wordt gezien welke tijd nog resteert voor de invoering van de nieuwe Wro. In Noord-Holland, Gelderland en Drenthe moet de sturingsfilosofie nog worden voorgelegd aan de Staten.

De provincies zijn ten tijde van het onderzoek bezig met het formuleren van de sturingsfilosofie en de provinciale belangen en nog niet met het opstellen van

uitvoeringsprogramma's. Met de introductie van de nieuwe Wro komt daarmee niet de nadruk op de uitvoering te liggen en kunnen provincies ook nog niet direct wennen aan nieuwe rollen en instrumenten. Het zal in de meeste provincies nog tot 2009 duren voordat provinciale structuurvisies zijn vastgesteld.

Verschillende sturingsstijlen

Wat opvalt is dat de provincies de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte 'decentraal wat kan, centraal wat moet', verschillend interpreteren. Er is een glijdende schaal waar te nemen tussen de provincies als het gaat om sturingsstijl.

Hiërarchische sturing komt in de provincie Gelderland in aanmerking als sturingsstijl, voornamelijk ingezet vanuit de wens zelf een initiatiefrol te vervullen en zaken van provinciaal belang ook zelf op te pakken. Gelderland heeft een zelfperceptie van zeer actieve provincie, die potentieel zelf zaken wil regelen en minder afwachtend wil/zal zijn naar de gemeenten. In Gelderland menen de respondenten dat het afwachtende nou juist verleden tijd moet zijn; dat hoorde bij de oude WRO. Gelderland wil actief provinciaal belang definiëren en bereid zijn om daar ook harde instrumenten voor in te zetten. Aan de andere kant nuanceren de respondenten ook in Gelderland dat dit altijd in overleg met andere partijen kan plaatsvinden.

De sturingsfilosofie van de provincie Noord-Brabant is in eerste instantie gericht op overleg (netwerksturing). Tijdens dit overleg verkent de provincie wat kan worden overgelaten aan gemeenten (zelfsturing), waar men samen het beleid vorm moet geven (netwerksturing), waar hiërarchische sturing is vereist en waar de provincie zelf aan zet is. De gedeputeerde heeft in het verleden vooral aangegeven waar gemeenten zelf voor verantwoordelijk voor zijn (zelfsturing). De provincie sluit inzet van hiërarchische sturing of het zelf oppakken van zaken niet uit. Noord-Brabant meent dat 'decentraal wat kan' betekent dat zoveel mogelijk terughoudend naar gemeenten wordt opgetreden; in feite zoveel mogelijk aan gemeenten overlaten. In samenhang daarmee is er wel eerst een grote inzet op overleg om met vertrouwen te kunnen loslaten.

Een mix van sturingsstijlen ten aanzien van de nieuwe Wro ligt in Noord-Holland ter overweging. Voor de sturingsfilosofie van de provincie Noord-Holland valt te concluderen dat deze in eerste instantie is gericht op overlaten aan gemeenten (zelfsturing), maar dat krachtig sturen op provinciale belangen (hiërarchische sturing) ook tot de mogelijkheden behoort. Daarnaast overweegt de provincie de realisatie van provinciaal belang aan gemeenten en waterschappen over te laten. Ook in Noord-Holland wil men de minister navolgen, die een grote terughoudendheid bij de inzet van 'centralistisch' instrumentarium heeft bepleit. De provincie wil dus veel aan gemeenten overlaten, maar aan de andere kant is er, meer dan in Noord-Brabant, de houding van spierballen laten zien; harde instrumenten als stok achter de deur en een provincie met een krachtige uitstraling. 'Centraal wat moet' kan heel ruim worden toegepast. Dat de gedeputeerde instrumenten als stok achter de deur inzetbaar wil houden, wijst op sturing via onderhandeling (netwerksturing).

Netwerksturing komt in de provincie Drenthe in aanmerking als sturingsstijl om te verkennen wat al dan niet als provinciaal belang wordt aangemerkt. Drenthe zet met de nieuwe Wro vooral in op het pro-actief om willen gaan met gemeenten. Drenthe wil veel investeren in het vooroverleg: aan de voorkant van de planvorming in gesprek gaan met gemeenten. De provincie zoekt naar goed samenspel met gemeenten waarbij de provincie ook zal aangeven wat de provinciale wensen zijn en wanneer de provincie over gaat tot ingrijpen als het toch misgaat. Drenthe investeert in het samen optrekken tussen de provincie Drenthe met de gemeenten om te bepalen wat 'decentraal kan'.

De inzet van instrumenten hangt vooral af van de gekozen sturingsfilosofie en gedefinieerde provinciale belangen. Daarbij kan ingezet worden op samenwerken en op doorzettingsmacht. Een groot aantal provincies heeft voorkeur voor een glijdende schaal van inzet van niet juridisch instrumentarium tot uiteindelijk inzet van zwaar juridisch instrumentarium. Het accent ligt dan op de inzet van niet-juridisch instrumentarium. Het vooroverleg staat centraal. Vertrokken wordt vanuit netwerksturing en uiteindelijk kan bij het vastlopen hiervan teruggevallen worden op de hiërarchische stijl. Een aantal provincies zal met de nieuwe Wro kans zien om af te rekenen met alle onduidelijkheid en conflicten die bij de oude WRO bestonden en selectief voor provinciale belangen direct grijpen naar doorzettingsmacht of het zelf ter hand nemen van de realisatie.

Bij de totstandkoming, doorwerking en uitvoering van het provinciaal ruimtelijk beleid zullen de provincies vaak eerst overleg voeren en afstemming zoeken met betrokken overheden (rijk, regio en gemeenten). Dit betekent niet dat ten koste van alles overeenstemming moet worden bereikt. Een provincie kan bij de nieuwe Wro het accent leggen op samenwerking, overleg en voorkantsturing (netwerksturing). Een provincie kan bij de nieuwe Wro loslaten en veel overlaten aan gemeenten (zelfsturing). Een provincie kan bij de nieuwe Wro grijpen naar doorzettingsmacht en eenzijdig sturen (hiërarchische sturing). Het nieuwe juridische instrumentarium onder de nieuwe Wro dient dus:

- als mogelijkheid om aan te geven aan gemeenten wat lokaal kan en wat provinciaal moet. Door beleidsruimte te bieden in de structuurvisie en bijbehorend uitvoeringsprogramma en een beperkt aantal provinciale belangen te benoemen, wordt veel ruimte geboden voor zelfsturing;
- als stok achter de deur voor netwerksturing; of
- om in te zetten voor realisering van provinciaal belangen of bovenlokale zaken.

4.3 Rationaliteit en de inzet van instrumenten

In deze paragraaf komt eerst aan de orde welk gewicht provincies toekennen aan overwegingen bij de keuze voor de nieuwe instrumenten onder de nieuwe Wro. Bij de afzonderlijke instrumenten van de nieuwe Wro zal vervolgens worden aangegeven of de provincies van plan zijn de instrumenten al dan niet in te zetten. Ten tweede is de inzetbaarheid van de instrumenten afhankelijk van het aspect van de beleidsvoering waar provincies voor staan (beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, beleidsuitvoering en/of handhaving)..

4.3.1 Overwegingen bij de inzet van instrumenten

Bij een vergelijking van de rationaliteiten bij de mogelijke inzet van instrumenten ontstaat het volgende beeld.

Effectiviteit is de belangrijkste overweging in de provincie Gelderland bij de inzet van instrumenten. Noord-Holland wil vanuit de overweging van effectiviteit hard kunnen sturen op provinciaal belang. Op zaken waar voorheen veel weerstand zat in de samenwerking, kan de provincie nu zelf gaan doorzetten. De provincie Noord-Brabant gaat eerst via overleg na wat de kansen op doelbereik zijn voor het provinciaal belang. Afhankelijk van de uitkomst zal zij overgaan tot verder loslaten, tot meer hiërarchische sturing of tot zelf handelen. Voor Drenthe is effectiviteit niet de belangrijkste overweging. Het doelbereik op de vijf beleidsterreinen gaat de provincie gerelateerd aan andere provincies vrij gemakkelijk af. In Gelderland wordt de keuze vooral bepaald door de overweging de provinciale doelen te realiseren. Daarnaast

worden effectiviteit en efficiëntie genoemd. Rijksdoelen kunnen wel als uitgangspunt worden genomen, maar vaak zijn die rijksdoelen sectoraal geformuleerd en geeft het rijk bij tegenstrijdigheid van rijksdoelen niet aan welke doelen prioriteit genieten. Daarnaast betwijfelen sommige bestuurders de haalbaarheid van rijksdoelen. Dit kan uitmonden in gebrek aan inzet om die doelen dan ook te willen verwezenlijken. Van groot belang is dat de nieuwe Wro niet de ene weg is naar realiseren van provinciale doelen. In de Interim Structuurvisie van Noord-Brabant is duidelijk te zien dat de provincie doelbereik vaak langs andere wegen nastreeft, zoals subsidies, grondbeleid en bestuursovereenkomsten.

Financiële overwegingen (efficiëntie) spelen een rol bij de keuze van de instrumenten. Verschillende in dit onderzoek geraadpleegde ambtenaren geven aan dat zij Provinciale Staten bewust maken van financiële consequenties van de keuze voor instrumenten. Deze moeten ook politiek bestuurlijk en financieel haalbaar zijn. Efficiëntie speelt een belangrijke rol in Noord-Brabant. De provincie kijkt scherp naar de eigen belangen. Als iets niet direct tot het eigen belang kan worden gerekend probeert de provincie zich er minimaal op in te zetten. In Noord-Holland overweegt men met het oog op efficiëntie om zaken voor meerdere gemeenten tegelijkertijd op te pakken.

Ook **politieke rationaliteiten** kunnen de keuze voor beleidsinstrumenten beïnvloeden: de politiek beslist uiteindelijk over de inzet van instrumenten en daarmee kan de keuze voor instrumenten ook gebaseerd zijn op partijpolitieke of persoonlijke voorkeuren, afhankelijk van de ruimte die de politiek daarvoor geeft. Provinciale Staten in Noord-Holland reageren enthousiast op de instrumenten, omdat ze 'maakbaarheid' van de instrumenten verwachten. In combinatie met de houding van gedeputeerden van 'spierballen laten zien', beziet PS meer hiërarchische instrumenten niet direct afwijzend.

In Noord-Brabant speelt de ruimtelijke ordening zich af in een overleg cultuur. De voorkeur voor een meer communicatief spoor en de relaties met gemeenten zijn van invloed op de keuze van instrumenten. De verordening vindt men te generiek, maar de provincie wil het inpassingsplan wel inzetten, bijvoorbeeld bij grote projecten.

De wens om zich als provincie sterk te profileren is ook op te vatten als politieke rationaliteit. De provincie Gelderland wil zich sterk profileren. De provincie Drenthe wil vooral aansluiten bij de bestaande bestuurscultuur en wil zich niet sterk profileren. Noord-Holland wil de oorspronkelijke bedoeling van de minister in acht nemen bij de bepaling van de sturingsfilosofie. Omdat men denkt dat de rechter daar ook rekening mee houdt, wil men niet onnodig hard gaan sturen.

Ook **communicatieve rationaliteit** is van belang in de provincies, vooral te herkennen in de wens om de keuze voor instrumenten eerst in overleg met gemeenten en andere partijen op te pakken. Communicatie en overleg zijn zeer belangrijk als overweging in Noord-Brabant en Drenthe. Partijen zullen eerst in overleg gaan om de gewenste inzet van instrumenten te bepalen. Ook doorwerking van provinciaal beleid naar gemeenten komt in overleg tot stand, bijvoorbeeld het actualiseren van bestemmingsplannen. Communicatie en overleg is in Gelderland wel een overweging, maar niet van doorslaggevend belang. Wanneer partijen er in overleg niet uitkomen, dan zal iedereen naar eigen belang moeten handelen. Ook Noord-Holland maakt bij de voorbereiding van de nieuwe Wro veel van communicatieve rationaliteit: gebruik en overweegt de inzet van instrumenten in overleg met andere partijen.

Institutionele rationaliteit. De overweging om binnen de huidige bestuurscultuur te blijven, speelt een rol in Noord-Brabant en Drenthe. Anderzijds schuwt men in Noord-Brabant niet om vanuit efficiëntie overwegingen ook overlegvormen te verlaten. Drenthe en Noord-Brabant

grijpen de nieuwe Wro vooralsnog aan voor een cultuurverandering door niet meer achteraf te toetsen maar voorkantsturing te gaan bedrijven. De overweging om binnen de huidige bestuurscultuur te blijven, speelt geen grote rol in Gelderland. Men wil juist de nieuwe Wro aangrijpen om meer in eigen belang te gaan handelen, mede door de inzet van juridisch instrumentarium. Dit betekent dat de provincie de nieuwe Wro aangrijpt voor een cultuurverandering. Deze overweging speelt ook gedeeltelijk een rol in Noord-Holland. Sommige actoren binnen de provincie (zoals gedeputeerden en statenleden) menen dat de nieuwe Wro kansen biedt voor de provincie om zich sterker te profileren dan voorheen. Zij willen kansen aangrijpen om te huidige cultuur van praten eens te doorbreken. Ambtenaren laten sterker blijken dat het omarmen van deze nieuwe manier van krachtig sturen aan voorwaarden gebonden is.

Bestaande bestuursculturen, en de wens daar niet van af te wijken, zijn dus van invloed bij de keuze voor het instrumentarium. Bestuursculturen kunnen ook worden opgevat als 'impliciete routines' van waaruit men handelt. Opvallend in dit onderzoek echter dat de provincies ook kansen zien om juist bestaande routines open te breken. De respondenten zien in dat ze af moeten van de reactieve 'goedkeuringscultuur' en verwelkomen over het algemeen de nieuwe sturingsfilosofie, waarin ieder sterker vanuit zijn eigen belangen handelt. Zij verwachten dat dit aspect van de nieuwe Wro ook veranderende verhoudingen met zich mee zal brengen. Zij vinden het een vooruitgang dat in de verhoudingen duidelijkheid komt waar de provincie staat.

4.3.2 Keuze van instrumenten in de beleidsvoering

Uit het bovenstaande kan worden opgemaakt dat de verschillende rationaliteiten per sturingsstijl al dan niet zwaarder als overweging bij de inzet van instrumenten opgeld doen. Bij de inzet van de instrumenten bestaat een onderscheid naar de volgende aspecten van de beleidsvoering: beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking en beleidsuitvoering.

Beleidsontwikkeling

Structuurvisies

In de structuurvisies kunnen provincies duidelijk bieden over de provinciale belangen en de inzet van instrumenten. Bij het opstellen van structuurvisies gaan provincies veelal uit van hun bestaande streekplannen. Uit de huidige streekplannen wordt dan een provinciaal belang gedestilleerd. Dit biedt provincies de kans om neer te zetten welke positie ze inhoudelijk innemen. Bij de discussies over structuurvisies vallen verschillen tussen provincies op. Drenthe wil te zijner tijd een nieuw Provinciaal Omgevingsplan als structuurvisie maken. Noord-Holland wil in plaats van de twee huidige streekplannen een nieuwe Structuurvisie voor de hele provincie maken. Een van de twee huidige streekplannen behoeft daarbij nog een aanpassing aan de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte. Noord-Brabant en Gelderland proberen meer uit te gaan van bestaand beleid. Zij vinden hun streekplannen in eerste instantie nog actueel genoeg. Zij voegen uitvoeringsprogramma's toe, maar zullen hun beleid in eerste instantie niet herijken.

Alle vier de provincies oriënteren zich vooral op gemeenten voor de structuurvisie en minder op het rijk. Blijkbaar wordt meer onduidelijkheid verwacht over de afstemming tussen het gemeentelijk en het provinciaal belang en minder tussen het rijksbelang en provinciaal belang. Ook speelt mee dat het rijk doorzettingsmacht heeft ten aanzien van provincies. Provincies hebben dit op hun beurt richting gemeenten en daarom kan via overleg al afgetast worden hoe mogelijkster in de toekomst gereageerd zal worden op de inzet van doorzettingsmacht van de provincie en of dit wel echt nodig is.

In Gelderland, Noord-Holland en Noord-Brabant is sprake van zogenaamde WGRplus-regio's. Lange tijd is onduidelijk in de wet over de nieuwe Wro geweest of zij als 'vierde bestuurslaag' een eigen structuurvisie mogen opstellen. De invoeringswet Wro is 9 oktober 2007 met algemene stemmen aangenomen in de Tweede Kamer. De Tweede Kamer heeft via een aangenomen motie besloten tot leeglaten van hoofdstuk 5 van de Wet ruimtelijke ordening. Door de aanvaarding van dit amendement zullen geen provinciale en gemeentelijke ro-bevoegdheden kunnen worden overgedragen aan het regiobestuur. Intergemeentelijke samenwerking blijft uiteraard mogelijk, maar dan net als in iedere andere WGRplus-regio, op basis van instemming van de raden van de deelnemende gemeenten. Indien door de WGRplus-regio regionale structuurvisies zijn vastgesteld, blijven die met hun eventuele concrete beleidsbeslissingen van kracht onder het overgangsrecht van de nieuwe Wro.

Feit is dat het provinciaal ruimtelijk beleid nu nog niet is uitgekristalliseerd. Wanneer er rond de invoering van een nieuwe wet een hausse aan bestemmingsplannen te verwachten is, is het de vraag of het reëel is te verwachten dat met het gereedkomen van de Structuurvisies in 2009 die bestemmingsplannen, indien nodig, weer worden aangepast.

Beleidsdoorwerking vooraf en achteraf

Voor de doorwerking van beleid willen provincies in eerste instantie optimaal gebruik maken van het proactieve instrumentarium voor de doorwerking van beleid en slechts aanvullend gebruik maken van de instrumenten voor bijsturing van gemeentelijk beleid. Bij alle provincies staat het vooroverleg centraal om afspraken te maken over de wijze waarop gemeenten het provinciaal ruimtelijk beleid in gemeentelijke plannen meenemen. Als gemeenten de gevraagde medewerking niet verlenen of als dreigende ontwikkelingen tegengegaan dienen te worden, kan de provincie een verordening of proactieve aanwijzing geven.

Provinciale ruimtelijke verordening

Rond de inzet van de provinciale ruimtelijke verordening bestaan ten tijde van het onderzoek nog veel vraagtekens. De meeste vragen gaan over:

- de noodzaak tot inzet;
- de mate waarin de provinciale normen concreet dienen te zijn;
- de (on)mogelijkheden tot maatwerk.

Een verordening is een inhoudelijk en juridisch zwaar instrument en biedt juist door de vereiste concreetheid minder ruimte voor maatwerk.

Gemeenten ervaren de verordening als een ingrijpend instrument. Noord-Brabant meent ten tijde van het onderzoek geen verordening in te gaan zetten en ook Drenthe is er tot nu toe terughoudend in. De provinciale ruimtelijke verordening komt in Drenthe alleen voor inzet in aanmerking als de niet juridische instrumenten en de sectorale instrumenten niet geleid hebben tot het bijdragen aan de provinciale doelen en daarmee het provinciale belang. Andere provincies, zoals Noord-Holland en Gelderland zien de inzet van de provinciale ruimtelijke verordening bij voorbaat al als een geschikt instrument. Daarbij dient wel vermeld te worden dat de gedeputeerde van Noord-Holland hierin stellig is dan het ambtelijk apparaat van de provincie.

Als nadeel van de provinciale ruimtelijke verordening geven de respondenten aan dat dit een generiek instrument is. Sommige provincies, zoals Noord-Brabant, geven de voorkeur aan instrumenten waarmee ze gemeenten individueel kunnen benaderen.

De overwegingen om al dan niet verordeningen in te zetten zijn in beweging bij de provincies. Zo is er in Noord-Brabant later toch discussie over de inzet van de provinciale ruimtelijke verordening.

De kans op ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen die in strijd zijn met het beleid van de provincie Noord-Brabant neemt toe, als de nieuwe Wro in werking treedt (Brabants Dagblad, 19 januari 2008). Dat komt omdat GS op dat moment hun goedkeuringsbevoegdheid van bestemmingsplannen verliezen en het streekplan wordt vervangen door de juridisch zwakkere structuurvisie, terwijl er nog geen nieuwe beschermende regels voorhanden zijn, als provinciale ruimtelijke verordeningen of AMvB's. Volgens Peter van Buuren, hoogleraar bestuursrecht en lid van de Raad van State, staat de provincie straks bij de rechter met lege handen als zij de belangrijkste onderdelen van haar ruimtelijk beleid niet heeft voorgeschreven via een verordening. Dan kan de provincie alleen nog achteraf en per geval in actie komen als blijkt dat een gemeente in een bestemmingsplan provinciale regels aan de laars lapt. De gemeenten en burgers hoeven zich onder de nieuwe Wro weinig meer aan te trekken van beleidsregels uit het streekplan. Het verlies van de goedkeuringsbevoegdheid van bestemmingsplannen is volgens Van Buuren alleen te compenseren door voorschriften en mogelijke afwijkingen daarvan op te nemen in een verordening. Met zijn betoog lijkt Van Buuren een statenmeerderheid te hebben gewonnen voor een verordening, die het provinciebestuur en ook de gemeenten tot dusver niet wilden (Brabants Dagblad, 8 december 2007).

Het is voor provincies die provinciale ruimtelijke verordeningen willen gaan opstellen te kort dag om deze voor 1 juli 2008 gereed te hebben. In Gelderland passen zij hiervoor de volgende formule toe. Aan het streekplan voegen zij een lijst met onderwerpen toe die na 1 juli bij verordening zullen worden geregeld, zoals intensieve veehouderij, glastuinbouw, natte natuur, waardevolle landschappen, drinkwater en recreatie. Zij zullen zich op deze lijst beroepen om gemeenten in het gareel te kunnen houden (Brabants Dagblad, 26 januari 2008).

Proactieve aanwijzing

Bij de proactieve aanwijzing is voor provincies duidelijk dat zij dit vooral voor een specifieke situatie inzetten of voor een specifiek gebied. De naam 'aanwijzing' is vanuit het verleden van de oude WRO besmet. De naam 'instructie' was meer op zijn plaats geweest. Provincies verwachten dat ze terughoudend met dit instrument zullen omgaan, omdat het weliswaar leidt tot het doorzetten van het provinciaal belang, maar het blijft de verhoudingen in tussen overheden netwerksturing onder spanning zetten. Een overwinning op de korte termijn kan zo een verlies op de lange termijn betekenen. Gelderland, Noord-Brabant, Noord-Holland, Gelderland en Drenthe geven dus aan zeer terughoudend met dit instrument om te willen gaan, maar inzet wel mogelijk te achten. De proactieve aanwijzing is een secundair instrument, dat eventueel kan volgen op overleg. Aan het niet navolgen van een proactieve aanwijzing zit geen directe sanctie. Wanneer een gemeente een proactieve aanwijzing niet opvolgt kan een provincie alsnog een reactieve sanctie geven.

Zienswijze en reactieve aanwijzing

Als gemeenten ondanks overleg met de provincie besluiten om gemeentelijke planvorming in strijd met het provinciaal beleid of belang door te zetten, kunnen provincies een zienswijze indienen. Indien gemeenten hier niet of onvoldoende aan tegemoet komen, krijgt de gemeente een reactieve aanwijzing. Daarbij moet de Structuurvisie en de daarbinnen geformuleerde provinciale belangen de basis bieden.

Toezien op gemeenten bij de vervallen goedkeuring is een thema waar Noord-Brabant bij wijze van spreken opgelucht loslaat. Qua samenwerking met gemeenten wil Noord-Brabant in

regionaal verband overleggen en meer inzetten op vooroverleg. Bij Noord-Holland is dit onderwerp nog niet afdoende aan de orde geweest. In Gelderland wordt in dit verband de reactieve aanwijzing als zeer aannemelijk gepresenteerd. Wanneer de provincie een zienswijze indient en de gemeente volgt dit niet op, dan volgt een reactieve aanwijzing. In Noord-Holland heeft de aanwijzing een negatieve reputatie. Nog niet duidelijk is of dit een voor de hand liggend instrument zal zijn onder de nieuwe Wro; zo ver is de provincie nog niet.

Voordeel van de aanwijzing boven de provinciale ruimtelijke verordening is in alle drie provincies dat het de mogelijkheid biedt te differentiëren naar gemeenten (hoewel dit bij Noord-Holland nog wat in het ongewisse blijft).

Provincies geven allemaal aan te willen inzetten op de trits 'pro-actieve aanwijzing, zienswijze en reactieve aanwijzing', om daarmee als het ware de vervallen goedkeuring van bestemmingsplannen op te vangen.

Beleidsuitvoering

Inpassingsplan en projectbesluit

Provincies zetten de instrumenten inpassingsplan en projectbesluit alleen in als de provincie een project of een gebied als een overwegend provinciale verantwoordelijkheid zien. Het gaat om grootschalige projecten. Deze projecten kunnen gemeentegrenzen overstijgen, maar dit is niet noodzakelijk. De provincie gaat hiertoe alleen over als gemeenten niet bereid zijn het provinciaal belang in bestemmingsplannen te verwezenlijken of als het te lang duurt. Provincies geven echter aan dat een inpassingsplan of projectbesluit niet voor de hand ligt als het provinciaal belang betrekking heeft op hoofdlijnen van beleid of bepaalde aspecten van een plangebied. Aan de andere kant biedt is verevening en kostenverhaal op grond van de Grondexploitatiewet gekoppeld aan het inpassingsplan. Als een provincie wil verevenen of kosten wil verhalen dan is zij aangewezen op een inpassingsplan. Bij het al dan niet opstellen van een inpassingsplan komt dus een 'dubbele opstelling' van de provincies naar voren.

Het inpassingsplan lijkt zowel in Noord-Holland als Gelderland een optie en wordt ingezet in Noord-Brabant. Vaak is verevening of kostenverhalen op bovenlokaal niveau voor gemeenten een aanleiding om hiertoe over te gaan.

4.3.3 Verhouding instrumenten nieuwe Wro met privaatrecht

Zoals eerder werd aangegeven is de keuze voor de inzet van instrumenten van de nieuwe Wro sterk afhankelijk van en hangt samen met de inzet van andere instrumenten om doelen mee te bereiken, zoals subsidies, contracten etc. De provincies verwachten daarnaast dat de nieuwe Wro, inclusief de Grondexploitatiewet, gebiedsontwikkeling in het privaatrecht kunnen ondersteunen: zowel als stok achter de deur om met druk vanuit mogelijke inzet van instrumenten uit de nieuwe Wro tot afspraken in het privaatrecht te komen, maar ook als sluitstuk in een instrumentketen waar eerst instrumenten uit het privaatrecht worden ingezet en tot slot een bekrachtiging via het publiekrecht. Drie van de provincies (Gelderland, Noord-Brabant en Noord-Holland) geven aan met een grondbedrijf te werken of te willen werken. Dit grondbedrijf zullen provincies ook in combinatie met het instrumentarium van de nieuwe Wro inzetten om beleidsdoelen te verwezenlijken die van provinciaal belang zijn en om een anticiperende provincie vragen.

4.4 Interbestuurlijke verhoudingen

Met de nieuwe Wro zullen de interbestuurlijke verhoudingen veranderen. Bij de oude WRO lag de nadruk op afstemming en coördinatie. Over de verantwoordelijkheidsverdeling ontstonden veel onduidelijkheden. Rijk en provincies beschouwden gemeenten vaak als een (te) machtige bestuurslaag die met hun lokale belangen de realisatie van provinciale of nationale belangen konden verhinderen of bemoeilijken. De nieuwe Wro beoogt de sturingsinstrumenten van het rijk en provincies te versterken. Proactieve sturing moet daarbij de goedkeuringsbevoegdheid van provincies vervangen. Hiermee wordt beoogd de invloedsuitoefening te verleggen naar het begin van de planvorming en naar positief, pro actief toezicht, waarbij niet alleen wordt gezegd wat er allemaal niet mag, maar ook wat er wel mag. Provincies zetten in op dit proactieve spoor, dat vooralsnog meer lijkt te zijn gericht op proactieve voorkantsturing (overleg) dan op de inzet van het zware juridische instrumentarium.

Verschuiving van verticale verantwoording naar horizontale verantwoording?

Vaak wordt gezegd dat de Nota Ruimte decentralisatie beoogt, maar eigenlijk geeft het motto van die nota aan dat dit niet bij voorbaat vaststaat: decentraal wat kan en centraal wat moet. Decentralisatie betekent niet dat overheidslagen elkaar via toezicht de maat moeten nemen. De nieuwe Wro wil immers de eigen verantwoordelijkheid van bestuurslagen centraal stellen. Die eigen verantwoordelijkheid kan een deuk krijgen, wanneer andere overheidslagen zich inmengingen. Het interbestuurlijk toezicht binnen de nieuwe Wro dient zich te beperken tot situaties waarin lokale belangen of bestemmingsplannen indruisen tegen provinciale of rijksbelangen. De provincie Noord-Brabant is blij dat zij niet alle bestemmingsplannen meer hoeft goed te keuren. Zij kunnen selectief gaan inzetten op het realiseren van de provinciale belangen. De toezichtbevoegdheden voor bestemmingsplannen zijn de proactieve en de reactieve aanwijzingsbevoegdheid, zowel voor rijk en provincies. Daarnaast kunnen rijk en provincies vergunningen intrekken. VROM kan uiteindelijk een dwangsom opleggen of bestuursdwang toepassen. GS kunnen B en W verzoeken tot handhaving.

Het dualisme in het lokale en provinciale bestuur is daarnaast in het leven geroepen om te komen tot horizontale verantwoording en kwaliteitsborging. Voor alle provincies geldt dat de nieuwe Wro vooral gevolgen zal hebben voor het dualisme in de Staten. PS wint wat dit betreft op papier aan ruimte op GS en zou duidelijk in een actieve, ontwikkelende rol komen in plaats van een achteraf toetsende rol. In de provincie Noord-Holland zijn ook daadwerkelijk ambtelijke uren beschikbaar gesteld voor de leden van PS om zich te kunnen laten voeden door het ambtelijk apparaat. Op die manier tracht Noord-Holland ook in de praktijk handen en voeten te geven aan het bevorderen van dualisme. In alle provincies zijn de Provinciale Staten betrokken bij de communicatie over de nieuwe Wro. Tijdens die communicatie is ook aan verwachtingenmanagement gedaan.

PS heeft zeggenschap over veel instrumenten (structuurvisie, inpassingsplan, verordening (kan via delegatie naar GS), subsidies, grondbeleid). GS heeft ook over veel instrumenten zeggenschap (zienswijze, aanwijzingen, bestuurlijk overleg, bestuurlijke overeenkomsten). Daarmee zijn PS en GS voor het ruimtelijk ordeningsbeleid echt op elkaar aangewezen. PS maakt de uitvoeringsstrategie in de structuurvisie, die overigens alleen zelfbindend is. In Noord-Brabant geeft GS ook aan hoe zij om willen gaan met hun nieuwe instrumenten. PS kan GS het mandaat geven. De dualisering heeft nieuwe verhoudingen en instrumenten geïntroduceerd die bijdragen aan horizontale kwaliteitsbewaking. De commissie Oosting concludeerde dat dit intrabestuurlijk toezicht nog weinig consequenties heeft gehad voor het interbestuurlijk toezicht. Ook toezicht door burgers en maatschappelijke organisaties kan bijdragen aan horizontale verantwoording.

Positie van de PPC

Dat de positie van de PPC gaat veranderen, staat buiten kijf. Doordat de goedkeuringsbevoegdheid op gemeentelijke bestemmingsplannen vervalt, vervalt de bemoeienis van de PPC met deze plannen. In Noord-Brabant is het aanbod van de PPC om gemeenten te blijven adviseren in de vereniging van Brabantse gemeenten slecht gevallen. In Gelderland is men er nog niet uit. Voordeel is dat je in een keer iedereen hebt gehoord, nadeel is het onnodig verzwaren van procedures. In Noord-Holland is men er ook niet uit. De optie om de PPC nieuwe leven in te blazen leeft nog, maar het wordt wel passend geacht om overleg alleen nog te faciliteren maar op verzoek van gemeenten te laten plaatsvinden. In Drenthe lijkt het achterhaald te zijn, omdat deze provincie zo intensief inzet op afspraak met gemeenten dat hiermee eigenlijk de PPC overbodig lijkt te zijn.

Variatie van sturing met de nieuwe Wro binnen en tussen bestuurslagen

Het is vooral de beleidsvrijheid van de verschillende overheidslagen om instrumenten van de nieuwe Wro al dan niet in te zetten die kan leiden tot een cultuuromslag. Deze keuze kan verschillen binnen en tussen de bestuurslagen. Cultuurverandering is geen aangelegenheid van één bestuursorganisatie of bestuurslaag; deze zijn immers zelf ook pluriform. Ministeries kunnen verschillende opvattingen hebben over nationale belangen en de realisatie hiervan. Ook *binnen* een bestuurslaag is het mogelijk dat er een verschillend palet ontstaat van wijzen van sturen en inzet van instrumenten, bijvoorbeeld tussen VROM en LNV of tussen provincies. Binnen provincies doen zich al verschillen voor zoals uit dit onderzoek blijkt. Zo wil bijvoorbeeld de provincie Noord-Holland zich sterk profileren en schuwt daarbij niet de inzet van juridisch instrumentarium. Bij de provincie Drenthe is die profileringsdrang er minder en valt men terug op goed bestuurlijk overleg.

Cultuurkloof mogelijk tussen rijk en provincies, AMvB's en provinciale ruimtelijke verordeningen

Een cultuurkloof kan zich ook voordoen tussen bestuurslagen. De politieke of bestuurlijke wil om juridische instrumenten onder de nieuwe Wro in te zetten, verschilt. Ten tijde van het onderzoek wil het ministerie van VROM wil AMvB's inzetten, terwijl maar enkele provincies aangaven provinciale ruimtelijke verordeningen te willen inzetten. Bij provincies en gemeenten geniet overwegend bestuurlijk overleg de voorkeur. Tussen rijk en provincies bestaat een kloof in bestuurscultuur omtrent inzet van juridische instrumenten.

In de huidige WRO bevatten de planologische kernbeslissingen (pkb's) van het rijk en de streekplannen van de provincies zowel beleidsvisies als beleidskaders. Daarmee lopen beleid en normstelling door elkaar. Onder de huidige WRO is vaak onduidelijk welk beleid echt kaderstellend is en wat onderhandelbaar is in overleg. Vaak leggen rijk en provincies kaders niet duidelijk vooraf op, maar gebeurt dit achteraf bij het toetsen van streekplannen en bestemmingsplannen. Met de nieuwe Wro verandert dit. Structuurvisies bevatten alleen beleid. De concrete normstelling kan bij het rijk in Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) en bij provincies in verordeningen gebeuren. In overleg met andere overheden of met marktpartijen of maatschappelijke organisaties kunnen normen worden afgesproken. AMvB's en provinciale ruimtelijke verordeningen stellen kaders voor decentrale overheden, respectievelijk provincies en gemeenten. Het rijk en provincies proberen hierin terughoudend te zijn, al is er wel een spanning waarneembaar. Zij willen enerzijds richting de decentrale overheden sturen op hoofdlijnen, maar zij dragen anderzijds gelijktijd zelf voor veel beleidsterreinen, vooral in het landelijk gebied, de eindverantwoordelijkheid.

Onder de nieuwe Wro zal veel explicieter moeten worden aangegeven wat voor provincies respectievelijk gemeenten de kaders zijn en wat tot de zelfbindende visies van een overheidslaag kan worden gerekend. Juridisch zullen in de verhouding tussen overheidslagen

alleen de kaders van betekenis zijn. Het vooraf aangeven van kaders dient de afwegingsruimte voor gemeenten te verduidelijken en te vergroten. VNG en IPO zijn - ten tijde van het onderzoek - niet overtuigd dat dit laatste ook daadwerkelijk het geval zal zijn (zie bijlage 8).

Doorwerking en Handhaving beleid onder nieuwe Wro

Volgens de filosofie van nieuwe Wro moeten Rijk en Provincie hun belang actief omzetten via de nieuwe Wro in kaders voor de onderliggende bestuurslagen zodat dit uiteindelijk in het bestemmingsplan beland. Voor een goede uitvoering van dit beleid is het nodig dat dit ook wordt gehandhaafd. In de oude situatie lag de handhaving primair bij de VROM-inspectie. Dat kon gaan van goedkeuring van initieel beleid tot en met het toezien van het naleven van de bouwvergunning, inclusief uitvoeringsbelangen. Ook van belang is de periodieke inspectie van het hele VROM-pakket van de gemeente, waarbij het voor kon komen dat de regie over handhaving tijdelijk door VROM werd overgenomen.

Provincies lieten het beleid actief en uitgebreid doorwerken in de vaststellingsfase van nieuw beleid en instrumenten. In het bestuurlijk overleg (PPC) en frequent contact tussen gemeenten en provincie diende de provinciale richtlijnen als het kader waarbinnen de doorwerking plaats vond. De rol van de provincies zal veranderen, van de proactieve bestuurlijke aansturing naar een situatie waarin het meer aankomt op toetsing aan AMvB's, provinciale ruimtelijke verordeningen en het indienen van zienswijzen in een bestemmingsplanprocedure. In een provincie als Drenthe kan dit de bestuurlijke verhoudingen belasten omdat zij gewend zijn om veel in overleg te treden en niet op te leggen.

4.5 De nieuwe Wro en perspectieven voor de vijf beleidsterreinen

Natuur

Ecologische Hoofdstructuur

Voor delen van de EHS komt het inpassingsplan in aanmerking in verschillende provincies. Voor de EHS overweegt de provincie Noord-Brabant (ambtelijk) een inpassingsplan, wellicht voor de robuuste verbindingszone. Ook de provincie Gelderland overweegt voor delen van de EHS een inpassingsplan. Noord-Brabant overweegt verder de inzet van het provinciaal ontwikkelingsbedrijf voor de EHS. Het inpassingsplan is een niet-generiek instrument. Het komt alleen in aanmerking voor delen van de EHS, waar de provincie overweegt tot onteigening over te gaan. De overwegingen zijn in Noord-Brabant en Gelderland de realisatie hiervan zelf aan te kunnen pakken; dit is een combinatie van de rationaliteiten effectiviteit en efficiëntie.

Doelbereik (dat wil zeggen hoe ver is het met de EHS in bestemmingsplannen) speelt bij de inzet van instrumenten voor de EHS een rol in Noord-Brabant, waarin bijna alle gemeenten al over een geactualiseerd bestemmingsplan beschikken. De provincie kiest daarom niet voor een generiek instrument. In Gelderland speelt bij de inzet van een inpassingsplan voor delen van de EHS juist de wens duidelijkheid te scheppen naar andere actoren en het zelf op te pakken. Ook in andere provincies zal doelbereik een rol spelen bij de keuze voor instrumenten, maar zijn andere overwegingen bepalend voor de wijze waarop. Drenthe zal vanwege de bestuurscultuur niet voor juridisch instrumentarium kiezen. De opeenvolgende inzet van bestuurlijk overleg en eventuele inzet van een aanwijzing is aannemelijk om het doel te halen.

In Noord-Holland was dit ten tijde van dit onderzoek onbekend welk instrument voor de EHS in aanmerking komt. Wel overweegt de provincie de uitsluitingsgebieden uit het huidige

streekplan voor de EHS in te zetten. De provincie sluit daarbij de verordening nog niet uit als instrument. Van het aangrijpen van de Wro voor een 'cultuurverandering' in de aansturing van de EHS kan niet over het algemeen gesproken worden. De inzet van onteigening echter zoals Noord-Brabant en Gelderland in elk geval ambtelijk onderzoeken, betekent wel een wijziging van de gangbare aanpak, maar zal alleen in beperkte mate kunnen worden verwacht.

Natura 2000

Natura 2000 is in de provincies niet naar voren gekomen als een groter belang dan de EHS (bijvoorbeeld vanwege de EU verplichtingen). Met de Nb-wet is er al zwaar instrumentarium; vandaar dat er weinig behoefte aan is instrumenten van de nieuwe Wro in te zetten. Het beleid voor de Natura 2000 gebieden zit in een fase van afwachten van de beheerplannen. Wro instrumentarium is dan ook in geen van de provincies genoemd voor Natura 2000.

Landschap

Het beleidsthema landschap draait om landschappelijke kwaliteiten en ruimtelijke kwaliteit. Over ruimtelijke kwaliteit is wel veel gezegd door de respondenten. Ruimtelijke kwaliteit is een beleidsdoel dat op veel manieren kan worden gerealiseerd. In Noord-Holland zijn uitsluitingsgebieden een optie. Gemeenten zullen deze moeten opnemen in bestemmingsplannen; de provincie wil dit misschien aansturen via de verordening. Ook wil de provincie Noord-Holland in een verordening opnemen dat voor heel de provincie beeldkwaliteitsplannen verplicht zijn. In Noord-Brabant is de verordening afgewezen als een te centralistisch instrument. In geen van de provincies is het inpassingsplan genoemd als optie voor landschap, behalve voor de Stelling van Amsterdam in Noord-Holland. In Gelderland en Drenthe menen de respondenten dat de instrumenten van de Wro voor landschap nog niet besproken zijn.

In hoofdstuk 3 werd gesteld dat de verwachting is dat bij de discussie over het beschermen van kernkwaliteiten het ontwikkelingsgerichte spoor een rol zal spelen. Bij landschap speelt inderdaad een veel grotere rol dan bijvoorbeeld bij de EHS dat de provincies eerder in zullen zetten op het ontwikkelingsgerichte en dus financiële spoor. (Overigens speelt voor Noord-Brabant het ontwikkelingsgerichte spoor ook voor de EHS).

Recreatie om de stad en groen in de stad

Noord-Brabant zet niet het harde juridische instrumentarium van de nieuwe Wro in voor recreatie om de stad of groen in de stad, maar zet subsidies en bestuurlijk overleg in. Noord-Brabant beschikt niet over Rods-gelden uit het ILG. Noord-Holland heeft wel Rods en hebben een kaart met zoekgebieden vlakgroen. Ook Gelderland heeft de Rods-gebieden op de kaart gezet, maar hierover zijn in de interviews geen uitspraken gedaan. De nieuwe Wro kan helpen om Recreatie om de stad te bestemmen. In Drenthe speelt groen in de stad in beperkte mate en Rods niet. De waarde van de nieuwe Wro ligt vooral in de Grex-wet. Zowel Gelderland als Drenthe hebben zich expliciet uitgesproken over de inzet van deze Grex wet om groen in de stad te realiseren en bij Gelderland ook voor recreatie om de stad.

Milieu: luchtkwaliteit

Noord-Brabant noemt luchtkwaliteit niet als apart thema in de interim-structuurvisie. Om het aan te pakken verwijst de provincie naar het vervullen van haar wettelijke taken op basis van de milieuwetgeving. De provincie ziet ook toe op een adequate doorvertaling daarvan in ruimtelijke plannen. Het is nog onduidelijk of dit in zoneringsvoorstellen tot uitdrukking wordt gebracht. Als het in zoneringsvoorstellen tot uiting komt (vergelijk geluidszonering) dan zal de provincie dat eerst via bestuurlijk overleg regelen en in tweede instantie terugvallen op het

reactieve Wro instrumentarium. Een heel andere benadering treffen we in Noord-Holland aan. Daar is geconstateerd dat een sectorale en lokale benadering voor luchtkwaliteit niet volstaat en zoekt men voor het havengebied naar een mogelijkheid om tot een integraal regionaal plan te komen. Het gaat hierbij om het havengebied van IJmuiden tot Amsterdam. Wellicht dat de provincie hiervoor een inpassingsplan inzet. In Drenthe is vooral het doelbereik een overweging in die zin dat er geen beleidsprobleem is op het vlak van lucht. Wel bepleit men een integrale benadering voor luchtkwaliteit en probeert men toch de luchtkwaliteit te verbeteren ondanks het feit dat normen al gehaald worden. Gelderland heeft in 2006 een luchtkwaliteitsactieplan opgesteld.

Tijdens het interview was nog niet duidelijk of en hoe instrumenten onder de nieuwe Wro zouden worden ingezet. De aanpak tussen provincies is dus voor zo ver nu is na te gaan wel verschillend voor luchtkwaliteit. Het hangt er onder meer van af of een provincie een gebied wil ontwikkelen. In Noord-Holland heeft de provincie de ambitie om de haven om economische redenen te ontwikkelen. In Brabant kunnen de luchtproblemen gekoppeld zijn aan bestaande verkeers- en binnenstedelijke problemen die misschien pas bij herstructurering echt structureel kunnen worden opgelost.

In tegenstelling tot de Natuurbeschermingswet, dat ook een sterk sectoraal juridisch instrument is, zien respondenten bij luchtkwaliteit toch perspectieven in de Wro om te komen tot een meer integrale, bovenlokale benadering, zoals in Noord-Holland. Bij de Wet luchtkwaliteit bestaan mogelijkheden voor compensatie of saldering, wat een nadrukkelijke koppeling met een gebiedsaanpak biedt.

Water

Het huidige streekplan voor Noord-Holland Noord kent zogenaamde 'uitsluitingsgebieden'. Gemeenten moeten deze in bestemmingsplannen opnemen. De respondent voor dit onderzoek meent wel dat de inzet van centralistisch instrumentarium (de overweging om de uitsluitingsgebieden in een verordening te regelen) niet past bij de communicatieve sfeer van het waterplan in Noord-Holland. In Noord-Brabant wil men voor tenminste een gebied voor Ruimte voor de Rivier een inpassingsplan overwegen.

In Drenthe zijn in het streekplan waterbergingsgebieden aangewezen, die gemeenten in bestemmingsplannen moeten opnemen. Zoals de rest van de cultuur in Drenthe ademt, zal dit in overleg met gemeenten worden voortgezet en ligt de inzet van hardere juridische instrumenten niet voor de hand. In Gelderland is ten tijde van dit onderzoek te weinig bekend over de instrumenten van de nieuwe Wro bij de sectorale medewerkers. Hierdoor is het moeilijk nu al een inschatting te maken.

Voor de watertoets leven verschillende ideeën bij de provincies. In Gelderland vinden de medewerkers de watertoets belangrijk. Daarbij is de overweging dat waterschappen het belangrijk zullen vinden dat de provincie deze toets ten aanzien van de gemeenten laat bestaan. In Noord-Holland meent de respondent juist dat de watertoets niet past bij de proactieve cultuur van de nieuwe Wro. Idealiter wordt het provinciaal belang voor water ook met de waterschappen samen afgewogen. Zo ver is men ten tijde van het onderzoek nog niet.

Voorbeelden inzet instrumenten

Voor zover door de provinciale medewerkers concrete voorbeelden zijn genoemd bij de inzet van instrumenten, volgen deze in de onderstaande tabel (tabel 4.1).

Tabel 4.1 Overwegingen en instrumenten in de vier provincies

Instrument/	In overweging
Overleg/Zienswijze/Reactieve of proactieve aanwijzing	Natuur (Drenthe), Landschap (Drenthe), Groen in de stad en recreatie om de stad (Drenthe), lucht (Drenthe) en water (Drenthe)
Inpassingsplan	EHS (Noord-Brabant), Landschap (Noord Holland: pilot Stelling van Amsterdam), Groen in en om de stad en recreatie om de stad (Gelderland: Park Lingezege), Water (Noord-Brabant: Overdiepse polder)
Verordening	EHS (Gelderland: wildrasters), Landschap (Noord-Holland: beeldkwaliteit)
Grex/kostenverhaal	Groen in de stad en recreatie om de stad (Gelderland, Noord-Brabant en Noord-Holland: verevening rood en groen)
Ander instrumentarium	Water: blauwe diensten (Gelderland en Drenthe)

5 Conclusies

5.1 Inleiding

In het onderzoek is op verschillende manieren ingegaan op mogelijke perspectieven van de nieuwe Wro voor de beleidsterreinen natuur, landschap, groen, water en milieu. Dit hoofdstuk is een reflectie op dit onderzoek en bevat de beantwoording van de in hoofdstuk 1 gestelde onderzoeksvragen. In paragraaf 5.2 komen deze onderzoeksvragen een voor een aan de orde in de conclusies. Paragraaf 5.3 is een uitleidende paragraaf, waarin onder andere vragen voor vervolgonderzoek naar voren komen, die naar aanleiding van dit onderzoek op te werpen zijn.

5.2 Conclusies

1. Welke instrumenten stelt de nieuwe Wro ter beschikking?

De nieuwe Wro stelt verschillende nieuwe instrumenten beschikbaar, die verschillende perspectieven bieden voor provincies.

De Structuurvisie biedt provincies de gelegenheid om hun inhoudelijke visie en daarmee hun provinciale belangen vooraf kenbaar te maken. Dit instrument is vooral zelfbindend voor provincies. Met dit instrument is de provincie visionerend deelnemer aan de planvorming. Ook de zienswijze is een instrument waarin de provincie haar eigen belangen in kan (en moet) brengen, (wil zij achteraf ook kunnen reageren), maar dan beperkt tot een reactie op ontwerp-gemeentelijke bestemmingsplannen. Provincies kunnen de verordening en de actieve aanwijzing eveneens inzetten. Deze instrumenten hebben in tegenstelling tot zienswijze en structuurvisie wel een bindende werking. Gemeenten zullen deze instrumenten als hiërarchisch ervaren. Dat geldt ook voor een inpassingsplan of projectbesluit. Deze instrumenten maken het voor provincies mogelijk om zelf te bestemmen, wat met de oude WRO niet mogelijk was. Daarbij zijn provincies niet meer aangewezen op doorwerking via het oude WRO instrumentarium, maar hebben zij nu zelf doorzettingsmacht wat de slagkracht van provincies ten goede zou moeten komen. Een instrument dat meer past in de oude WRO-lijn is de reactieve aanwijzing. Dit instrument kan gezien worden als laatste waarschuwing van een provincie voor zij zelf zwaarder instrumentarium inzetten of voordat zij naar de rechter stappen (alleen in te zetten wanneer vooraf een zienswijze is ingediend).

Bij het grondbeleid konden provincies vaak alleen passief beleid voeren. Het grondbeleid was vooral voorbehouden aan private partijen, gemeenten en het rijk. Vanuit de wens om de provincie ook zelfstandig tot gebiedsontwikkeling te kunnen laten overgaan is in de discussie over de nieuwe Wro aan de orde gebracht dat er een voorkeursrecht voor provincies zou moeten komen, waardoor provincies hun grondpositie kunnen versterken voor verwezenlijking van provinciale belangen. Verder stelt de nieuwe Grondexploitatiewet, die opgenomen moet worden in de nieuwe Wro, provincies in staat om kosten te verhalen en kosten te verevenen op bovenlokaal niveau. Zo kan men daadwerkelijk invulling geven aan een rood-voor-groen benadering, waarmee zwakkere belangen financieel kunnen worden gedekt. Daarnaast biedt de Grex-wet mogelijkheden voor provincies om als bovenlokaal, integraal ontwikkelaar op te treden. Provincies kunnen nu verschillende sectorale opgaven met elkaar verbinden en zo tot saldering, compensatie en afstemming van vraagstukken komen.

2. Wat voor mogelijkheden biedt de nieuwe Wro voor het realiseren van de beleidsdoelen uit de Nota Ruimte voor bescherming en ontwikkeling van natuur, landschap, groen in en recreatie om de stad, milieu en water? Welke mogelijkheden liggen in de optimalisatie met andere instrumenten dan de Wro?

De realisatie van de EHS verloopt voor een belangrijk deel via het financiële spoor (beheersovereenkomsten en verwerven van gronden) en op basis van vrijwilligheid. De planologische bescherming (opnemen van EHS in bestemmingsplannen) ligt nu bij gemeenten. Met de nieuwe Wro kan de provincies hier deels zelf op inspringen. De Wro biedt mogelijkheden voor onteigening in combinatie met een inpassingsplan. Provincies kunnen ook gemeenten blijven aansturen met gebruik van het oude overleg of nieuwe instrumenten.

Nationale Landschappen kennen een 'ja, mits regime' en een 'migratiesalo-nul' als principe voor planologische bescherming. Met de nieuwe Wro bestaat de mogelijkheid om desgewenst het planologische regime voor Nationale Landschappen te versterken. Hoe een provincie het planologisch regime inzet, is afhankelijk van de opstelling van een provincie: wil de provincie het landschap behouden door bescherming of door ontwikkeling?

Onder de huidige WRO heeft de planologische bestemming onder meer plaatsgevonden via rijksbufferzones. De bestemming van gebieden die vallen onder Recreatie om de stad (Rods) en Groen in de stad (Gids) lijken gemeenten en provincies gezamenlijk op te pakken, door het maken van afspraken hierover bij de realisatie van groenprojecten.

De Wet Luchtkwaliteit voorziet onder meer in een gebiedgerichte aanpak van de luchtkwaliteit via het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Hier ligt dus een duidelijke link tussen het sectorale instrumentarium en uiteindelijk het planologisch regime. De programma-aanpak zorgt voor een flexibele koppeling tussen ruimtelijke activiteiten en milieugevolgen. Van bepaalde projecten met getalsmatige grenzen is vastgesteld dat deze 'niet in betekenende mate' (NIBM) bijdragen aan de luchtverontreiniging. Deze mogen zonder toetsing aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit uitgevoerd worden.

De PKB Ruimte voor de Rivier en de Beleidslijn Kust voorzien in de planologische bescherming van het hoofdwatersysteem. Het regionale watersysteem is nog niet bestemd. Wel doen zich nieuwe financiële kansen voor door het extra geld dat wordt uitgetrokken voor het thema klimaat. Met zogenaamde adaptatieprogramma's voor klimaat ontstaat de mogelijkheid om de visievorming op klimaatverandering nog meer op provinciaal en lokaal schaalniveau aan te zetten en mogelijk explicieter te kiezen voor waterbergingslocaties op het regionale en lokale schaalniveau. Vervolgens kan de nieuwe Wro worden ingezet op locaties daadwerkelijk te bestemmen.

Mede op basis van bovenstaande beschreven samenhang met andere instrumenten biedt de nieuwe Wro voor de beleidsterreinen de volgende perspectieven:

- Provincies kunnen de nieuwe Wro benutten voor bestemming van regionale waterbergingsgebieden. Daarnaast biedt de nieuwe Wro mogelijkheden voor een integrale, bovenlokale benadering en voor benutting van verevening en kostenverhaal;
- Voor bestemming van Nationale Landschappen en Groen in en om de Stad als rijksbeleid biedt de nieuwe Wro perspectieven. Daarnaast biedt de nieuwe Wro mogelijkheden voor een integrale, bovenlokale benadering en voor benutting van verevening en kostenverhaal;
- De nieuwe Wro is voor provincies bruikbaar om de EHS concreter te bestemmen en voor het benutten van mogelijkheden voor provinciale onteigening (in combinatie met een inpassingsplan) of vestiging van provinciale voorkeur. Provincies kunnen ook gemeenten blijven aansturen via het maken van afspraken en overleg over planologische bestemming;

- De nieuwe Wro biedt minder perspectieven voor provincies bij landelijke waterbergingsgebieden. Deze zijn met de vaststelling van de PKB Ruimte voor de Rivier aangewezen en provincies en gemeenten pasten hun streekplannen en bestemmingsplannen hierop aan. De nieuwe Wro kan hier alleen nog van belang zijn als besluitvorming over projecten nog gaande is of als bestemmingsplannen nog niet zijn aangepast;
- De nieuwe Wro biedt in beperkte mate perspectief voor provincies voor Natura 2000 en Luchtkwaliteit op lokaal niveau. Deze beleidsterreinen beschikken over sterk genoeg juridisch instrumentarium voor doorwerking op het lokale schaalniveau. Redenen voor provincies om de nieuwe Wro toch op deze beleidsterreinen in te zetten, kunnen zijn: een bovenlokale, integrale benadering en gebruikmaking van mogelijkheid tot onteigening/inpassingsplan of vestiging van voorkeursrecht door provincies.

3. Bestaat er bestuurlijke bereidheid bij provincies (bestuurlijke wil) om instrumenten van de nieuwe Wro daadwerkelijk in te zetten? Hoe denkt men over de optimalisatie met andere instrumenten dan de Wro?

De bestuurlijke bereidheid is in dit onderzoek gedefinieerd als de keuze voor de inzet van een bepaald instrument. Tijdens dit onderzoek hebben provincies nog niet allemaal daadwerkelijk deze keuze gemaakt. Drenthe, Gelderland en Noord-Holland zijn bezig met het definiëren van de sturingsfilosofie en het definiëren van provinciale belangen, op basis waarvan structuurvisies worden vastgesteld. In Noord-Brabant is men al wat verder en is een structuurvisie vastgesteld. Provincies maken in uitvoeringsprogramma's van de structuurvisie een keuze voor de wijze waarop zij nu provinciale belangen gaan realiseren.

Bij de keuze spelen verschillende overwegingen een rol, zoals doelbereik, efficiëntie, politiek, communicatie en de passendheid binnen de sturingsstijl (bestuurscultuur) van de provincies. Deze overwegingen zijn een mix van overwegingen voor de instrumentenkeuze sec, gebaseerd op de bestuurscultuur, en overwegingen die onderscheidend zijn op een beleidsterrein.

Hiërarchische sturing komt in de provincie Gelderland in aanmerking als sturingsstijl, voornamelijk ingezet vanuit de wens zelf een initiatiefrol te vervullen. Effectiviteit en efficiëntie zijn overwegingen om sterk juridisch instrumentarium in te zetten, evenals een politieke rationaliteit: zich sterk profileren. Het belang van communicatie en goede verhoudingen (zoveel mogelijk in overleg opereren) is in Gelderland een overweging, maar niet van doorslaggevend belang. Er bestaat in Gelderland de bestuurlijke bereidheid voor het inzetten van overleg, de verordening, het inpassingsplan en de trits proactieve aanwijzing, zienswijze en reactie aanwijzing wanneer overleg niet werkt.

De provincie Noord-Holland wil veel aan gemeenten overlaten, met het harde instrumentarium als stok achter de deur. Effectiviteit is hierbij een overweging (men verwacht een betere realisatie van provinciale belangen) en ook politieke rationaliteit (zichzelf profileren). Noord-Holland maakt veel gebruik van een communicatieve rationaliteit: het overwegen van de inzet van instrumenten vindt plaats in overleg met andere partijen. Er bestaat bestuurlijke bereidheid voor het inzetten van overleg, de verordening, het inpassingsplan en de trits proactieve aanwijzing, zienswijze en reactie aanwijzing wanneer overleg niet werkt.

De sturingsfilosofie van de provincie Noord-Brabant is er in eerste instantie op gericht om in overleg de instrumenten en sturingsfilosofie te kiezen (netwerksturing). Noord-Brabant wil vanuit overwegingen van effectiviteit en efficiëntie ook in de rol als ontwikkelaar zelf zaken

gaan realiseren. In Noord-Brabant bestaat bestuurlijke bereidheid voor het inzetten van overleg, het inpassingsplan en de trits proactieve aanwijzing, zienswijze en reactieve aanwijzing wanneer overleg niet werkt.

Drenthe zet met de nieuwe Wro vooral in op het proactief om willen gaan met gemeenten en vooroverleg met gemeenten (communicatieve rationaliteit). De provincie overweegt minder dan de andere provincies de inzet van hiërarchische instrumenten. Er bestaat weinig bestuurlijke bereidheid voor hard juridisch instrumentarium.

Provincies gaan bij deze opeenvolgende inzet van instrumenten uit van een bepaalde volgorde, namelijk eerst proactief, dan zienswijze-reactief. Er is echter geen meest logische volgorde voor aan te wijzen. Inzet van een zienswijze en reactieve aanwijzing op een ontwerp bestemmingsplan, kan ook vooraf gaan aan een latere proactieve aanwijzing op een vastgesteld bestemmingsplan. Beide kunnen ook los van elkaar gegeven worden.

Provincies lijken bij de 'opeenvolgende' inzet van instrumenten (van proactieve aanwijzing, zienswijze en reactieve aanwijzing), de inzet van reactieve aanwijzing vrij gemakkelijk te overwegen. Dit is niet helemaal zoals het lijkt, want zij zien het wel als laatste redmiddel. In de Memorie van Toelichting bij de wet staat ook dat een inhoudelijke en procedurele motivatie nodig is bij de inzet van de reactieve aanwijzing. Deze feitelijke tekst interpreteert de Minister van VROM bij de behandeling in de Eerste Kamer als dat er zeer terughoudend van gebruik gemaakt dient te worden (Memorie van Antwoord (23 januari 2008)). De toekomst wijst uit of provincies veel van reactieve aanwijzingen gebruik kunnen maken.

Het ligt in de aard van de nieuwe Wet als kaderwet, dat deze door interpretatie een bepaalde inkleuring krijgen. Dit is in hoofdstuk 1 als de geest van de wet omschreven. Of partijen, deze interpretaties volgend, de instrumenten echt zullen inzetten, is een kwestie van cultuur. Ook hierbij lijken verschillen aan het licht te komen tussen het rijk en de provincies. Zo overweegt het rijk veelvuldig de inzet van de AMvB, terwijl provincies de verordening veel minder lijken te zien als een zeer frequent in te zetten instrument.

Wat betekent dit voor de beleidsterreinen natuur, landschap, water en milieu? Tijdens dit onderzoek hebben provincies nog een beperkt inzicht in de instrumenten die ze op de beleidsterreinen willen inzetten. De provincie Drenthe heeft op geen van de beleidsterreinen de neiging om hard juridisch instrumentarium in te zetten. Noord-Brabant wil op geen van de beleidsterreinen een provinciale ruimtelijke verordening inzetten. De bestuurlijke bereidheid ligt verder in de provincies bij bijna alle instrumenten, zij het in een bepaalde volgorde en met terughoudendheid van bepaalde instrumenten.

Bij de keuze voor de inzet van instrumenten die specifiek op de beleidsterreinen gelden, kunnen nog de volgende kenmerkende zaken worden benoemd.

- Landschap is een beleidsterrein waarop veel wordt verwacht van de ontwikkelingsgerichte benadering, waarbij provincies financieel instrumentarium inzetten (vooral stimulering en subsidies) om kernkwaliteiten te beschermen en ontwikkelen. Bijvoorbeeld in Noord-Brabant zet men dan ook geen Wro instrumenten in. In Noord-Holland overweegt men daarentegen wel voor ruimtelijke kwaliteit een verordening in te zetten of een inpassingsplan voor een Nationaal Landschap. In Gelderland en Drenthe is de inzet van de Wro instrumenten ten tijde van het onderzoek niet bekend.
- Natura 2000 en Luchtkwaliteit beschikken over sterk sectoraal instrumentarium. In het geval van Natura 2000 betekent dat provincies de inzet van de nieuwe Wro niet voor de hand vinden liggen. Voor lucht is dat ook het geval in Noord-Brabant. Voor lucht komt wel een integrale bovenlokale aanpak in aanmerking in Noord-Holland. In Drenthe is er geen

beleidsprobleem is op het vlak van lucht. In Gelderland was ten tijde van het interview was niet duidelijk of de provincie de nieuwe Wro zal inzetten.

- De EHS, water en Groen in en om de stad en recreatie om de stad zijn beleidsterreinen met gebiedsaanduidingen die zich laten bestemmen. Voor delen van de EHS komt het inpassingsplan (in combinatie met grondbeleid, onteigening en projectbesluit) in aanmerking in Noord-Brabant en Gelderland. In Noord-Brabant overweegt men ook voor tenminste een gebied voor Ruimte voor de Rivier een inpassingsplan. Noord-Brabant zet echter voor groen niet het harde juridische instrumentarium van de nieuwe Wro in, maar subsidies en bestuurlijk overleg. Noord-Holland overweegt voor de uitsluitingsgebieden de verordening: op de EHS en waterberging. In Drenthe zijn in het huidige streekplan (straks: structuurvisie) zowel EHS en waterbergingsgebieden aangewezen. Bij de overgang naar de structuurvisie zal de provincie in overleg met gemeenten de planologische bestemming nastreven en de inzet van hardere juridische instrumenten ligt niet voor de hand. De waarde van de nieuwe Wro voor groen ligt daarnaast in de Grex-wet (Gelderland en Drenthe).

Uit het bovenstaande blijken dus toch wel grote verschillen tussen de provincies binnen de beleidsterreinen, maar ook binnen de provincies op de beleidsterreinen.

De wens niet af te wijken van de bestaande bestuurscultuur (institutionele rationaliteit) is van invloed bij de keuze voor het instrumentarium. Provincies grijpen de nieuwe Wro echter ook aan voor een cultuurverandering: loslaten van de goedkeuringscultuur en sterker vanuit eigen belang handelen. Drenthe en Noord-Brabant willen een cultuurverandering richting meer voorkantsturing. In Noord-Brabant wil men ook meer zelf als ontwikkelaar gaan optreden (inpassingsplan). De overweging om binnen de huidige bestuurscultuur te blijven, speelt een kleinere rol in Gelderland en Noord-Holland. Men wil juist de nieuwe Wro aangrijpen om meer in eigen belang te gaan handelen, mede door de inzet van juridisch instrumentarium.

De opvatting van 'proactief' kan verschillen. Proactief kan zowel de inzet van hard juridisch instrumentarium betekenen als vooral veel in overleg gaan, proactieve voorkantsturing. Daarom betekent in Noord-Brabant en Drenthe de cultuurverandering naar proactief iets anders dan in Gelderland.

4. Wat zijn de perspectieven van de nieuwe Wro voor de beleidsterreinen van natuur, landschap, recreatie om en groen in de stad, milieu en water?

De perspectieven van de nieuwe Wro voor de beleidsterreinen van natuur, landschap, recreatie om en groen in de stad, milieu en water zijn tot nu toe vooral aangegeven vanuit:

- de nieuwe instrumenten onder de nieuwe Wro en de perspectieven die dit biedt voor de nieuwe rollen van provincies (hoofdstuk 2);
- de overwegingen om voor de beleidsterreinen al dan niet gebruik te maken van de instrumenten van de nieuwe Wro, mede gezien vanuit ander instrumentarium voor de beleidsterreinen (hoofdstuk 3);
- de bereidheid bij provincies om instrumenten toe te passen gezien hun sturingsstijlen, rationaliteiten en de interbestuurlijke verhoudingen (hoofdstuk 4).

Een overkoepelende beschouwing, dat een totaalbeeld biedt op cultuurverandering, ontbreekt nog. Hier wordt nagegaan in hoeverre cultuurverandering perspectieven kan bieden voor de beleidsterreinen natuur, landschap, recreatie om en groen in de stad, milieu en water.

Voor de perspectieven die de nieuwe Wro biedt, zijn zowel in de letter van de wet (de instrumenten) als de geest waarin de overheden de wet zullen toepassen bepalend. De wet biedt veel nieuwe instrumenten en een nieuwe sturingsfilosofie waarbij het eigen belang van overheden meer voorop staat. Maar de provincies zullen de instrumenten inzetten op een wijze die zij passend vinden binnen hun bestuurscultuur en hun interbestuurlijke verhoudingen.

Voor de toekomst zijn er drie mogelijke richtingen waarin de ruimtelijke ordening zich zal kunnen ontwikkelen, die op de beleidsterreinen hun uitwerking hebben. Deze richtingen hebben te maken met de mate waarin een cultuuromslag binnen de ruimtelijke ordening zal plaatsvinden. Deze omslag is te typeren aan de hand van a): een omslag van een reactieve, op het goedkeuringsinstrument leunende, werkwijze naar pro actief op eigen belang gericht beleidsvoering en b): in de interbestuurlijke verhoudingen een omslag van het vooral op overleg steunende werkwijze naar een werkwijze waarin nieuwe instrumenten gemeengoed zijn geworden. De drie mogelijke richtingen zijn:

- De ruimtelijke ordening blijft bij het oude. Provincies blijven doelen even serieus nemen als vroeger, maar provincies blijven wel reactief. Zonder doorwerking van de oude WRO kan dat betekenen dat provincies alleen overgaan tot reactieve instrumenten en zich niet proactief gaan opstellen en ook niet het harde juridische instrumentarium gaan inzetten. Reactieve aanwijzingen zouden door de rechter niet ontvankelijk kunnen worden verklaard, omdat er geen zienswijze aan vooraf is gegaan of geen proactieve aanwijzing. Provincies verliezen daarmee meer hun greep op gemeenten. Doelen worden dan dus toch minder goed verwezenlijkt.
- De ruimtelijke ordening verandert over de hele linie. De nieuwe Wro weet bij alle provincies tot een cultuurverandering aan te zetten. Alle provincies werken proactief en zetten hun juridisch instrumentarium in om provinciale belangen te kunnen verwezenlijken. Er ontstaat in de ruimtelijke ordening een cultuur waarin alle overheden voor het eigen belang gaan. Dit kan tot conflicten leiden als belangen tussen bestuurslagen met elkaar conflicteren.
- Er is variatie en differentiatie tussen provincies. Bij de ene provincie blijft de bestuurscultuur bij het oude, bij de andere provincie is een overgang naar pro actief handelen en/of benutten van de juridische instrumenten als verordening en inpassingsplan waar te nemen.

De uitkomsten van dit onderzoek wijzen op de laatste ontwikkeling. Met de komst van de nieuwe Wro zal niet alles in de ruimtelijke ordening bij het oude blijven. De provincies in dit onderzoek laten zien dat zij de inzet van nieuwe instrumenten overwegen en proactiever en meer op eigen belang willen gaan inzetten. De bestaande cultuur blijft daarbij wel een grote rol spelen. De verschillende culturen zullen leiden tot variatie in de wijze waarop de ruimtelijke ordening in verschillende provincies functioneert. Op voorhand is niet te zeggen dat provincies die juridische instrumenten inzetten, groene en blauwe kwaliteiten beter weten te behouden of te ontwikkelen dan wanneer provincies overleg inzetten. Algemene Maatregelen van Bestuur van het rijk en provinciale ruimtelijke verordeningen gericht op groene en blauwe kwaliteiten geven juridische randvoorwaarden mee, maar de inzet van deze instrumenten alleen biedt geen garantie dat het groen en blauw beter af zullen zijn dan onder de oude WRO. Het verschil met de oude WRO is alleen dat provincies met deze instrumenten vooraf kaders aangeven, in plaats van achteraf toetsen. Bovenlokale regie en coördinatie van provincies, bijvoorbeeld bij bouwactiviteiten van gemeenten (dus een ontwikkelingsgerichte benadering van provincies) kan tot resultaten leiden. Voor groene en blauwe kwaliteiten blijft politieke wil belangrijker dan de inzet van bepaalde instrumenten; provincies kunnen ook naar verordeningen grijpen om ontwikkelingen voor infrastructuur, bedrijventerreinen of woonwijken door te drukken.

De rol van het rijk is niet van deze drie uitkomsten afhankelijk. Ook het rijk moet zelf zijn belangen definiëren en bepalen wat 'centraal moet' en wat 'decentraal kan' en dit niet een uitkomst laten zijn van een cultuurverandering die zich al dan niet voltrekt bij provincies.

Het werken met de nieuwe Wro houdt niet automatisch een cultuurverandering in. De nieuwe Wro kan bijstaan in een omslag van toetsen naar sturen of helpen ontwikkelen. Deze omslag zal waarschijnlijk geleidelijk verlopen. Overheden dienen hun toetsende rol deels te vervangen voor een ondernemende rol. Een proactieve ontwikkelingsgerichte benadering betekent risico's nemen, ruimte creëren en doelgericht werken, maar wel rechtmatig werken. Het cultuurveranderingsproces laat zich ook anders verwoorden: hoe kunnen zaken effectiever en efficiënter worden afgehandeld zonder daarbij de rechtmatigheid uit het oog te verliezen?

De nieuwe Wro vergt ook een andere cultuuromslag: *van* 'goed bestuurlijke overleg en correctie achteraf' *naar* 'proactief zijn'. Dat kan inhouden het vooraf stellen van een duidelijke beleidvisie in de structuurvisie en kaders in bijvoorbeeld verordeningen of proactieve voorkantsturing in overleg.

Of daadwerkelijk sprake zal zijn van cultuurverandering in de zin van een verandering in sturingsstijlen, verandering in prioritering van rationaliteiten of verandering van interbestuurlijke verhoudingen hangt onder meer af van krachten die achter cultuurverandering zijn te onderscheiden. Daarbij valt te denken aan de volgende vier drijvende krachten achter cultuurverandering (vrij naar Kloosterboer 2004):

- *Cultuurverandering* is afhankelijk van de kracht van het perspectief voor provincies: het *moeten*. Aan de orde zijn vragen over het bestaansrecht en de toegevoegde waarde van provincies. De noodzaak van cultuurverandering dient te worden aangetoond, het besef dient aanwezig te zijn en breed te worden beleefd. Het perspectief dient als wervend te worden ervaren en dient niet omstreden te zijn. Het probleembesef kan worden aangewakkerd door de noodzaak voor verandering aan te tonen en de winst hiervan te laten zien of de gevolgen van niet-veranderen. De toekomstvisie onder de nieuwe Wro zal ook in een beeld moeten worden uitgedragen.
- *Cultuurverandering* is ook afhankelijk van de kracht van inspiratie: het *kunnen*. Inspiratie hangt vaak samen met de wens tot zelfbeschikking en ontstaat vaak zelden door opgelegde maatregelen. Wel kunnen mensen gefaciliteerd worden voor het maken van eigen keuzes voor verandering. Ideeën, wensen, belangen, aansprekende voorbeelden, uitwisseling van 'best practices' kunnen aanzetten tot inspiratie bij provinciale medewerkers. Werkbezoeken, gastsprekers, artikelen, nieuwe medewerkers, adviseurs, onorthodoxe werkvormen, concrete voorbeeldsituaties doorspreken en experimenteren kunnen de inspiratie bevorderen.
- *Cultuurverandering* is verder afhankelijk van de kracht van geloofwaardigheid: het *durven*. Cultuurverandering dient gedragen te worden in de gehele organisatiestructuur. Het management moet aangeven dat zij de cultuurverandering steunen en medewerkers moeten feedback vragen op hun gedrag en acties, die het oude gedrag in stand houden, deblokkeren.
- *Cultuurverandering* is tenslotte afhankelijk van de kracht van bereidheid tot verandering: het *willen*. Investeren in vertrouwen en ondersteuning bieden kan die bereidheid verhogen.

Cultuurverandering komt daarmee dus zowel uit mensen zelf, van binnenuit als van buitenaf. Het perspectief voor provincies bepaalt het 'moeten', inspiratie bij provinciale bestuurders en beleidsmedewerkers bepaalt het 'kunnen', geloofwaardigheid naar buiten bepaalt het 'durven' en bereidheid bepaalt het 'willen'. Cultuurverandering is daarmee een uitkomst van een mix van drijvende krachten achter moeten, kunnen, durven en willen.

De nieuwe Wro biedt voldoende perspectieven voor natuur, landschap, recreatie om en groen in de stad, milieu en water. Het benutten van die perspectieven is aan bestuurders en beleidsmedewerkers.

5.3 Uitleiding en vervolg

In de periode juni 2007 tot en met oktober 2007 onderzochten wij de bestuurlijke bereidheid bij provincies om instrumenten onder de nieuwe Wro te gaan inzetten op de beleidsterreinen natuur, landschap, groen, milieu en water. Het gaat hierbij om verwachtingen; de nieuwe Wet treedt immers pas medio 2008 in werking. Het onderzoek is daarmee niet op te vatten als een harde uitspraak over hoe de ruimtelijke ordening in Nederland er onder invloed van de nieuwe Wro uit komt te zien. Het zou interessant zijn om dit onderzoek over twee jaar te herhalen. Wat is er nu van al die verwachtingen daadwerkelijk uitgekomen?

Uit dit onderzoek bleek dat voor de inzet van verschillende van de instrumenten onder de nieuwe Wro ook cultuurverandering nodig is. Die cultuurverandering kan in onderstaande aspecten tot uitdrukking komen.

Andere verticale controle en mogelijkheid tot meer horizontale controle

Onder de oude WRO handhaafden provincies actief en uitgebreid in de vaststellingsfase van nieuw beleid en instrumenten. In het bestuurlijk overleg (PPC: Provinciale Planologische Commissie) bestond frequent contact tussen gemeenten en provincie en diende de provinciale richtlijnen als het kader waarbinnen de handhaving plaats vond. Deze handhaving onder de oude WRO wordt door velen bestempeld als toetsen achteraf, maar was daarmee in feite ook al proactief vooraf. Onder de nieuwe Wro zal de handhavingsrol van het rijk zich uitbreiden tot en met een procedurele rol bij de vaststelling van een bestemmingsplan. De rol van de provincies zal veranderen. De provincie toetst niet meer bestemmingsplannen aan het streekplan, maar zal voor doorwerking van haar beleid andere wegen moeten bewandelen, zoals proactief bestuurlijk overleg of inzet (en toetsing van) provinciale ruimtelijke verordeningen.

Dualisme in het provinciale bestuur moet leiden tot horizontale verantwoording en kwaliteitsborging. Voor alle provincies heeft de nieuwe Wro vooral gevolgen voor het dualisme in de Staten. PS wint op papier ruimte op GS en zou duidelijk in een actieve, ontwikkelende rol komen in plaats van een achteraf toetsende rol. PS en GS hebben beide zeggenschap over veel instrumenten. Daarmee zijn zij voor het ruimtelijk orderingsbeleid echt op elkaar aangewezen. PS kan GS het mandaat geven. Dualisering introduceerde nieuwe verhoudingen en instrumenten die bijdragen aan horizontale kwaliteitsbewaking. De commissie Oosting concludeerde dat verbeterde mogelijkheden tot intrabestuurlijk toezicht nog weinig consequenties had voor het interbestuurlijk toezicht.

Het kan een onderwerp voor vervolgonderzoek zijn: hoe verhoudt horizontaal toezicht zich tot vertikaal toezicht bij de nieuwe Wro (descriptief) en hoe zou deze zich moeten verhouden (prescriptief)?

Verhouding tot sectorale instrumenten

De nieuwe Wro kan het afwegingsprimaat duidelijk neerleggen bij de daarvoor verantwoordelijke bestuurslaag. Naast de herziening van de Wro zelf is dit ook afhankelijk van de positie van de Wro ten opzichte van sectorale wetten. De toekomst moet uitwijzen wat de nieuwe Wro betekent voor het afwegingsprimaat in de politieke besluitvorming.

Overgangperiode

De nieuwe Wro gaat in op 1 juli 2008. Op dat moment zullen AMvB's en eventuele provinciale ruimtelijke verordeningen nog niet gereed zijn, zodat er een transitieperiode ontstaat waarin de juridische proactieve instrumenten van Rijk en provincies nog ontbreken. Sommige gemeenten zouden bestemmingsplannen vast kunnen stellen die indruisen tegen rijks- en provinciale belangen, zonder dat de zekerheid bestaat dat rijk en provincies hiertegen achteraf kunnen optreden. Totdat AMvb's, respectievelijk provinciale ruimtelijke verordeningen gereed zijn, zullen dergelijke strijdige bestemmingsplannen alleen worden bijgestuurd door een reactieve aanwijzing. De rechter moet in dit geval uitmaken of rijk en provincies recht van spreken hebben, nu zij nog geen juridisch proactief instrumentarium hebben ingezet.

Ontwikkelingen voor mogelijke cultuurskloof

Vooralsnog lijkt het erop dat de politieke of bestuurlijke wil om instrumenten onder de nieuwe Wro in te zetten op verschillende manieren tot uiting wordt gebracht (zie bijlage 8). Met name het ministerie van VROM wil AMvB's inzetten, terwijl maar enkele provincies hebben aangegeven provinciale ruimtelijke verordeningen te willen inzetten. Bij provincies en gemeenten geniet overwegend bestuurlijk overleg de voorkeur. In die zin kan er sprake zijn van een kloof in bestuurscultuur tussen het rijk en de provincies als het gaat om de inzet van type instrumenten⁴. De nieuwe Wro biedt in theorie de mogelijkheid voor iedere bestuurslaag om zelf de verantwoordelijkheid te nemen en zo niet in bestuurlijke patstellingen terecht te komen. In theorie hadden overheden in het verleden met de oude WRO ook al die mogelijkheid met aanwijzingen. De praktijk leerde toen dat overheden terughoudend waren om conflicten te beslechten met dwang, omdat zij hun relaties met andere overheden niet op de proef wilden stellen. Interessant is om in de toekomst na te gaan of de opstelling van de overheden in de tijd verandert en of de sturingsstijlen van rijk, provincies en gemeenten wel op elkaar aansluiten.

Ontwikkelingen rond bovenstaande vragen of thema's zullen uitwijzen of de nieuwe Wro tot een nieuwe bestuurscultuur leidt.

⁴ De politiek-bestuurlijke cultuurverandering is echter nog volop gaande. De Minister van VROM is ten tijde van dit onderzoek over de inzet van provinciale ruimtelijke verordeningen nog met provincies in gesprek.

Literatuur

- Apeldoorn, R. van, Broekmeyer, M, en Kamphorst, D.A. (2007). Advies Kennissysteem Natura 2000. Alterra –rapport 1527, ISSN 1566-7197, Wageningen
- Boeve, M.N., V. van 't Lam (2006) Omgevingsrecht, Groningen
- Brabants Dagblad, 8 december 2007, *Provincie bij rechter met lege handen.*
- Brabants Dagblad, 19 januari 2008. *Kans ongewenste bouwprojecten groeit na invoering nieuwe wet.*
- Brabants Dagblad, 26 januari 2008. *Tijdverspilling met de ruimte.*
- Bressers, J. Th. A. en P.J. Klok (1998). De inhoud van het beleid. In: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer. Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap. Samsom, Alphen aan den Rijn.
- Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof (1994) Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten. Stenfert Kroeze
- Buuren, P.J.J. van, Ch.W. Backes, A.A.J. de Gier en A. Nijmeijer (2006) Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht, Deventer
- Buuren, P.J.J. van (2005) De (on)mogelijkheden van provinciale planologische verordeningen. In: Bouwrecht (2005), p. 476-481
- Commissie Oosting (2007) Advies commissie Oosting inzake interbestuurlijke toezichtarrangementen.
- Doelen, F.C.J. van der en P.J. Klok (1998) Beleidsinstrumenten. In: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (1998) Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap. Samsom, Alphen aan den Rijn.
- Edwards, A.R. en I.M.A.M. Pröpper (1996) Pluriforme bestuurskunde: voorbij redeloos relativisme. In: Bestuurskunde (1996) jaargang 5, nr. 3, pp 156-166
- Geelhoed, L.A. (1993). Deregulering, herregulering en zelfregulering.
- Gier, A.A.J. de (2006) Het definitieve voorstel voor een nieuwe Wet ruimtelijke ordening, In: Agrarisch recht (2006) p. 546-555
- Hemerijck, A.C. (2003). Vier kernvragen van beleid. In: Beleid en Maatschappij (2003) jaargang 30, nummer 1.
- Hemerijck, A.C. en C.A. Hazeu (2004). Werkt het, past het, mag het, hoort het? De kernvragen van beleidsvorming, toegepast op milieubeleid. In: Bestuurskunde, jaargang 13 (2004) nummer 8.
- Kersten, P.H. (2007) Community of Practice Ruimtelijke Ordening in Overijssel (in prep.)

- Kistenkas, F.H. (2005) De rood-groen-balans in de ruimtelijke ordening. In: Openbaar Bestuur (2005) jrg. 15 afl. 10, p. 17-24
- Kloosterboer, P. (2004) Krachten voor cultuurverandering. Zie: www.hmr.nl/artikel1.pdf
- Koeman, N.S.J. (red.) (2006) Omgaan met omgevingsrecht, Groningen
- Kuiper, R., C. Schilderman & M. Wijma, (2003). Toenemende druk door intensivering 'rode' functies in natuur. ROM 21(2003)4: 15-20
- Kuiper, R. 2007. *Perspectieven nieuwe wet op de ruimtelijke ordening. Als bestuurders willen kan er veel*. Ook in licht gewijzigde vorm verschenen als artikel in ROM-magazine, jrg. 25 (2007) nr. 5 pp 34-36.
- LNV [Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit] (1998) Checklist gewijzigde natuurbeschermingswet
- LNV, VROM, V en W en OCW (2006) Agenda Vitaal Platteland
- MNP [Milieu- en Natuurplanbureau] (2006) Perspectieven voor de Vogel- en habitatrichtlijnen in Nederland. Bilthoven
- MNP [Milieu- en Natuurplanbureau] (2007) Natuurbalans 2007.
- MNP en RPB [Milieu- en Natuurplanbureau en Ruimtelijk Planbureau] (2006) Monitor Nota Ruimte. De opgave in beeld. MNP, RPB en NAI Uitgevers, Rotterdam, Bilthoven en Den Haag
- Onrust (2006). Minder regels, meer ruimte voor water; Het voorontwerp Waterwet nader beschouwd. In: Koemans, N.S.J., A. ten Veen en J.R. van Angeren, 2006. Omgaan met omgevingsrecht. Europa Law Publishing, Groningen.
- Provincie Noord-Holland, 2007. *Bijlage bij Nota PS-commissie (WAMEN), onderwerp Waterwet, 13 november 2007.*
- RLG [Raad voor het Landelijk Gebied] (2005) Recht op groen. Advies over de groene kwaliteit van de openbare ruimte.
- RLG [Raad voor het Landelijk Gebied] (2006) Recht op groen.
- Roo, G. de (2001). Planning per se, planning per saldo. Over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning. SDU Uitgevers, Den Haag
- Snellen, I. (1987). Boeiend en geboeid, Alphen.
- Scharpf, F.W. (1999) Governing in Europe: Effective and democratic? Oxford: Oxford University Press.
- Stuurgroep EHS project (2007) Spelregels EHS. Beleidskader betreffende uitwerking compensatiebeginsel, saldobenadering en herbegrenzen EHS. Concept. Den Haag
- Teisman, G.R. (1995) Complexe besluitvorming.

TK [[Tweede Kamer der Staten Generaal] (2005-2006) Uitvoeringsagenda Ruimte 2006. Nr. 29435, nr. 174

TK [Tweede Kamer der Staten Generaal] (2006-2007) Ecologische hoofdstructuur. Rapport Algemene Rekenkamer. Vergaderingjaar 2006-2007, 30 825, nr. 1-2

VNG, 15-01-2008. *Visie VROM: gevolgen nieuwe Wro voor Nota Ruimte.*

VNG, 01-02-2008. *VNG kritisch over AMvB's ruimtelijke ordening (nWro)* www.vng.nl

VNG, 18-02-2008. *VNG: Nieuwe AMvB's niet altijd geschikt bij uitvoering Nota Ruimte.* www.vng.nl

Vreke, J., R.I. van Dam, F. Kistenkas (2005). Provinciaal instrumentarium voor groenrealisatie. Wageningen: Wettelijk Onderzoekstaken Natuur & Milieu. Rapport 15.

VROM [Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu] (2006) De nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Ruimte geven voor ontwikkeling. Stand van zaken, 20 maart 2006, informatiebrochure, Den Haag

VROM, LNV, V&W en EZ [Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Ministerie van Economische Zaken] (2004) Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling.

Werff, V. van der, 28 januari 2008. *Bestuurlijke workshop 28 januari 2008. Nota Ruimte onder de nieuwe Wro.*

Werkgroep Watertoets, 2007. *De watertoets in beweging (brochure).*

Overige bronnen (Websites):

www.kustzonebeleid.nl, www.rikz.nl

www.arcadis.nl

www.ruimtevoorderivier.nl

www.stichtingrecreatie.nl

www.vrom.nl

www.luchtkwaliteit.startpagina.nl

www.infomil.nl

www.mnp.nl

www.minvrom.nl (Dossier luchtkwaliteit.)

Literatuur per provincie

Noord-Brabant

Bargeman, N. (2007) Provincie Noord Brabant – Bureau Ontwikkeling & Regie, Versnellen in woningbouwprocedures met de nieuwe Wro. De veranderende rol van de provincie. 10 mei 2007. Power point presentatie.

Brabants Dagblad (2006) Gemeenten vrezen macht provincie in ruimtelijk beleid. 30-06-2007.

Brabants Dagblad (2007) PPC wil gemeenten blijven adviseren. 23-04-2007.

Buuren, P. van (2007) Brief van de afdeling bestuursrechtspraak aan Gedeputeerde Staten van Brabant

Bruin, W. de, G. Derks en B. Schampers (2006). Brabant bijt zich vast in nieuwe rol. In: Ro Magazine. Special Provincies werken aan Ruimtelijke kwaliteit, november 2006.

Gelderlander (2007). Natuur minder beschermd. 05-07-2007

Provincie Noord-Brabant (2007), Samenwerken aan Kwaliteit. Werkdocument sturingsvarianten nWro. Vastgesteld door Platform Inhoud op 25 april 2007 'als ambtelijke bouwsteen voor (politieke) discussie.

Provincie Noord-Brabant (2007b) Discussiehandreiking sturingsfilosofie nWro, mei 2007, t.b.v. bespreking in de Commissie Ruimte & Milieu op 8 juni 2007.

Provincie Noord-Brabant (2007c). Brabant in ontwikkeling. Interim structuurvisie Noord-Brabant. Ontwerp GS 11-09007

Websites

www.brabant.nl De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (nWro), 19 juli 2007

www.groenlinksbrabant.nl GS wil af van provinciale planologische commissie, 28-06-2007.

www.nieuws.aol.nl Raad van State teleurgesteld in Noord-Brabant, 05-07-2007.

Noord-Holland

CDA Statenfractie Noord-Holland (2006) Initiatiefvoorstel Integrale Structuurvisie 'Ruimtelijke Ordening ondergrond', 18 april 2006.

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (2006) Evaluatienota Steekplan Noord-Holland Zuid, 12 december 2006.

Hooijmaijers, T. (2006) Noord-Holland neemt de ruimte, 9-10-2006. www.noord-holland.nl

Provincie Noord Holland (2006) NH Weekbericht 31. Structuurvisie vervangt streekplan (GS-besluit d.d. 26 september 2006). Nieuwsbrief, woensdag 27 september 2006.

Provincie Noord Holland (2007) NH Weekbericht 11. Provincie neemt bestemmingsplannen Westfriisiaweg over (GS-besluit d.d. 3 april 2007). Nieuwsbrief, woensdag 04 april 2007.

PS Commissie (2007) Nota PS-commissie B-agenda, evaluatierapport Beeldkwaliteitsplannen: 'het Beeldkwaliteitsplan Gewogen', 25 januari 2007.

Symposium Zeeman Vastgoed (2006) Chaos of perspectief, 6 februari 2006 te Hoorn

www.rentmeesternvr.nl (2007) 5e NVR-symposium over Ontwikkelingsplanologie groot succes, 15 februari 2007

Gelderland

Kistenkas (2007) Regulering van rasters en verhekkings Natura 2000, EHS en landschap op de Veluwe, Alterra Wageningen 2007

Provincie Gelderland (2006) Gelderland en de nieuwe Wro Statenvoorstel

Provincie Gelderland (2006a) Provinciaal Meerjaren Programma landelijk Gebied.

Provincie Gelderland (2007) vervolgvorstel Gelderland en de nieuwe Wro. Statenvoorstel

Resource, 9 juli 2007. Uit: debat over gevolgen van nieuwe Wro, georganiseerd door tijdschrift Landwerk in samenwerking met Alterra-WUR.

www.lopw.nl, 16-01-2007, Gelderland wil alle mogelijkheden benutten die de Nieuwe wet ruimtelijke ordening biedt.

www.geldersemilieufederatie.nl, Forum Ruimte in Gelderland. Volkert Vintges. Provincies mogen regie over landschap niet loslaten.

Drenthe

Provincie Drenthe (2007) Implementatie nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Brief aan de staten. Kenmerk: 39/5.4/2007011846

Provincie Drenthe (2007a) Startnotitie Integraal Omgevingsbeleid

VROM, provincie Drenthe en gemeente Emmen (2004). Convenant Woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Provincie Drenthe.

Bijlage 1 Interviewvragen

0. Welke ideeën heeft de provincie over een nieuwe structuurvisie onder de nieuwe Wro? Wilt u het bestaand streekplan (of provinciaal omgevingsplan) van kracht laten blijven, of wilt u zo snel mogelijk een structuurvisie opstellen? Op welk vlak zal de structuurvisie nieuw beleid bevatten?

1. Wat zal de provincie gaan regelen in de provinciale ruimtelijke verordening (ex art. 4.1 Wro)? In welke mate zal "de inhoud van bestemmingsplannen" daarin worden geregeld?

2. Wanneer, in welke gevallen zal de provincie overgaan tot het maken van een inpassingsplan (ex art. 3.26 Wro) of een projectbesluit (ex art. 3.27 Wro)? Wanneer is sprake van "provinciale belangen"?

3. Hoe zal de provincie omgaan met de bevoegdheid tot "aanwijzing": de pro-actieve aanwijzing (ex art. 4.2 Wro) (voor één specifieke situatie iets regelen) en de reactieve aanwijzing (art. 3.8, lid 6 Wro) (blokkeren inwerkingtreden van deel bestemmingsplan dat in strijd is met provinciaal of rijksbelang)?

4. Leidt toespitsing van de (voorgaande) vragen op elk van de 5 thema's tot andere antwoorden, ook per thema?

- a. natuur (EHS en Natura 2000)
- b. landschap
- c. groen
- d. luchtkwaliteit
- e. water

5. Structuurvisies zijn vorm en procedurevrij en alleen zelfbindend. Doorwerking langs de bestuurlijke lijn is daarmee verminderd. Maar de doorwerking kan juist toenemen door inzet van juridische instrumenten als aanwijzingen en verordeningen. Kiest u/uw provincie daarvoor? Welke inhoudelijke, procesmatige en procedurele ruimte wordt ervaren bij de instrumenten onder de nieuwe Wro?

6. Kunt u aangeven wat de voornaamste overweging is bij de keuze voor de inzet van bepaalde instrumenten? (b.v. effectiviteit, efficiëntie, rechtszekerheid of passendheid binnen de bestaande bestuurscultuur).

7. Hoe worden de instrumenten onder de nieuwe Wro vorm gegeven? Worden zij geheel nieuw ontwikkeld of is sprake van toekennen van nieuwe status aan oude instrumenten/documenten?

8. Hoe gaat u als provincie sturing geven aan de nieuwe gemeentelijke bevoegdheden o.g.v. de grondexploitatiewet?

9. Hanteren rijk en gemeenten volgens u dezelfde interpretatie (de wet naar de geest) van de instrumenten onder de nieuwe Wro als provincies ? Zo niet, voor welke dilemma's zien bestuurders van rijk, provincies en gemeenten zich dan geplaatst?

10. Hoe gaat de provincie om met het definiëren van provinciaal belang?

11. Verwacht u na introductie van de nieuwe Wro wijzigingen in de werkwijze van de Provinciale Planologische Commissie (PPC) en wat betekenen eventuele wijzigingen voor de inzet van instrumenten onder de nieuwe Wro?

12. In toenemende mate moet men zich bij het maken en uitvoeren van ruimtelijke plannen rekenschap geven van het bestaan van andere wetgeving dan het ruimtelijk bestuursrecht, bijvoorbeeld de Natuurbeschermingswet of Besluit luchtkwaliteit 2005. In hoeverre is dergelijke sectorale wetgeving complementair aan de nieuwe Wro of bent u van mening dat sectorale wetgeving op onderdelen inbreuk maakt op de nieuwe Wro? In hoeverre is hierbij nog het onderscheid relevant of een thema grondgebonden en daarmee positief is te bestemmen of als iets niet grondgebonden valt te bestemmen, maar er wel een ruimtelijke visie bestaat?

13. Hoe wil de provincie omgaan met de handhaving van bestemmingsplannen? Bent u van plan meer accent te leggen op handhaving van zaken van “provinciaal belang”?

Bijlage 2 Deelnemerslijst Workshop Perspectieven van de nieuwe Wro

25 oktober 13.15u - 17.30u, directie Kennis, Ede

Bas Roels (ministerie LNV);
Ruud Stam (ministerie LNV);
Theo Dijkstra (ministerie VROM);
Ton Heeren (IPO);
Esther Vos (provincie Noord-Brabant);
Trijnie Drint (provincie Overijssel);
Marjan Hidding (WUR);
Jolanka van de Perk (provincie Flevoland);
Femke van Bree (ministerie LNV);
Frank Veeneklaas (WOT Natuur & Milieu);
Ronald van Ark (DHV);
Wim Wiersinga (ministerie LNV),
Koos Straver (ministerie LNV);
Rienk Kuiper (MNP);
Rob Folkert (MNP);
Fred Kistenkas (Alterra)
Dana Kamphorst (Alterra);
Marcel Pleijte (Alterra);
Esther Marsman (Amer);
Jaap Mathijssen (Amer)
Henk de Vries (provincie Utrecht)
Douwe Bijlsma LNV/DRZ,
Annegien Helmens (LNV),
Rick Roelofs (LNV/DRZ)

Bijlage 3 Beleidsdoelen Nota Ruimte natuur, landschap, groen, milieu en water

Ecologische hoofdstructuur (EHS)

Beleidsdoelen van het rijk en sturingsfilosofie

De Ecologische Hoofdstructuur heeft ten doel de realisatie van een samenhangend netwerk van natuurgebieden. Het doel daarvan is in 2020 een duurzame aanwezigheid te realiseren van de condities voor instandhouding voor alle soorten en populaties die in 1982 van nature voorkomen.

Gebiedsbescherming van de EHS vindt plaats via de volgende sporen:

- Het nee, tenzij regime van de Nota Ruimte
- Bescherming in bestemmingsplannen

Bij de begrenzing en planologische bescherming van de EHS zijn alle drie bestuurslagen betrokken. Het rijk heeft de netto EHS opgenomen in de Nota Ruimte (Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ 2006). Provincies leggen de netto EHS vast in hun streekplannen. De provincies leggen op basis van landelijke de natuurdoelenkaart in hun ruimtelijk beleid vast welke natuurkwaliteit beschermd moet worden

Het ruimtelijk beleid voor de EHS is gericht op 'behoud, herstel en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden'. Binnen de EHS is daartoe conform de Nota Ruimte (en daarvoor het Structuurschema Groene Ruimte) het nee, tenzij regime van toepassing. Plannen, projecten en handelingen zijn niet toegestaan indien zij de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied aantasten (VROM et al, 2004), tenzij er geen reële alternatieven zijn en er sprake is van groot openbaar belang. Het sluitstuk van het nee, tenzij regime is natuurcompensatie.

Provincies nemen uiterlijk in 2008 in hun streekplan de EHS op en geven aan onder welke voorwaarden afgeweken kan worden van het nee, tenzij beginsel.

Gemeenten zijn belangrijk voor de planologische bescherming van de EHS. Zij zijn verplicht de netto EHS (inclusief begrensde robuuste verbindingen) bij actualisatie van hun bestemmingsplannen op te nemen in hun bestemmingsplannen. De netto begrensde EHS moet in 2008 in bestemmingsplannen zijn opgenomen (VROM et al, 2004). Het opnemen van de EHS in bestemmingsplannen is belangrijk, omdat vanaf dat moment activiteiten en ontwikkelingen vergunningplichtig zijn.

In de Nota Ruimte staat dat de provincies met behoud van de oorspronkelijke ambities de huidige begrenzing van de EHS kunnen aanpassen. Dit zou moeten dienen ter verbetering van de ruimtelijke samenhang van de EHS. Voorwaarde is dat het initiatief leidt tot een versterking van de EHS in de betreffende regio (VROM et al., 2004). Daarnaast introduceert de Nota Ruimte de saldobenadering. De saldobenadering houdt in dat een combinatie van plannen, projecten of ingrepen, ondanks een significant negatief effect, toch is toegestaan, wanneer: 1) kwaliteit en kwantiteit van de EHS op gebiedsniveau per saldo verbetert of 2) de plannen, projecten of handelingen samenhangen in een ruimtelijke visie (Stuurgroep Spelregels EHS 2007).

Problemen in doelbereik

Provincies leggen de netto EHS vast in hun streekplannen. In een aantal onderzoeken zijn vraagtekens gesteld bij de eenduidigheid van de wijze waarop dit is gedaan. “Ze hebben dit niet op eenduidige wijze gedaan. Ook de netto EHS voor de PKB kaart in de Nota Ruimte is door elke provincie anders ingevuld. Daardoor gelden verschillende beschermingsregimes voor verschillende delen van de EHS. Het ‘nee, tenzij’ beginsel is op verschillende wijzen ingevuld (TK 2006-2007, p. 39/42). De Algemene Rekenkamer concludeert verder dat de EHS niet veel voorkomt op plankaarten: de EHS is niet scherp begrensd op perceelsniveau in de streekplannen. Dit maakt het moeilijk beoordelen in hoeverre ruimtelijke ontwikkelingen strijdig zijn met de EHS.

Er is daarnaast geen landelijk overzicht van de stand van zaken in gemeentelijke bestemmingsplannen. Er zijn aanwijzingen dat dit nog veel aandacht behoeft. Het niet tijdig actualiseren van bestemmingsplannen leidt tot veroudering van bestemmingsplannen. Hierdoor is waarschijnlijk veel nieuwe en voorziene natuur niet planologisch beschermd (TK 2007-2007, p. 40). Aankoop en inrichting van nieuwe natuurgebieden heeft de ruimtelijke samenhang in de EHS sinds 1990 verbeterd. De bebouwing binnen de EHS is in de periode van 2000 tot 2004 met enkele procenten toegenomen, voornamelijk vanwege de trage doorwerking van bouwplannen uit het verleden. Wel is sprake van een afname van agrarische bedrijven rond kwetsbare natuurgebieden. Gemeenten (en provincies) zien bestemming als het sluitstuk van de realisatie van de EHS. Er is daarom een sterke samenhang tussen planologische bescherming van de EHS en de realisatie van aankoop en inrichting van de gronden voor de EHS. Gebieden waar natuur of groen nog ontwikkeld moeten worden, beschermen gemeenten in hun bestemmingsplannen meestal niet (Kuiper, 2007).

Natura 2000

Beleidsdoelen van het rijk en sturingsfilosofie

De EU-Habitatrichtlijn heeft als doel de in de bijlagen genoemde soorten en habitattypen in een gunstige staat van instandhouding te brengen en te houden. De richtlijn koppelt daar geen deadline aan vast, maar legt wel de richting vast: gunstig worden of blijven. De Vogelrichtlijn formuleert de doelen algemener. Maatschappelijke activiteiten mogen niet leiden tot een verslechtering van de huidige situatie met betrekking tot de instandhouding van vogelsoorten (VR art. 13) (MNP 2006).

In Nederland zijn in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) de Natura 2000 gebieden aangewezen. Voor de eerste 111 gebieden zijn in januari 2007 de aanwijzingsbesluiten gepresenteerd. Daarin zijn de instandhoudingsdoelen gepresenteerd. De realisatie betekent vervolgens dat het bevoegd gezag binnen 3 jaar na de aanwijzingsbesluiten beheerplannen opstelt (meest provincies), waarin de maatregelen staan om deze gunstige staat van instandhouding te bereiken. Het beheerplan dient ook het bestaand gebruik te regelen dat de instandhoudingsdoelstellingen (geformuleerd als instandhouding of uitbreidingsdoelen) niet aantast. Brengt het huidige gebruik de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar, dan kunnen bestaande vormen van gebruik op basis van beheerplan buiten de vergunningplicht van artikel 19d vallen. De rest van het gebruik binnen Natura 2000 gebieden is vergunningplichtig. Het beheerplan dient volgende de Nbwet door te werken in gemeentelijke bestemmingsplannen.

In Nederland zijn de Vogel- en Habitatrichtlijnen verregaand geïmplementeerd. In 2002 is de soortenbescherming opgenomen in de Flora- en Faunawet en het gebiedsbeschermingsdeel in de Natuurbeschermingswet. In oktober 2005 is de gewijzigde Natuurbeschermingswet (NB-

wet) in werking getreden. De gewijzigde Nb-wet '98 biedt de juridische basis voor vergunningverlening voor voorgenomen ingrepen in de Natura 2000 gebieden. In de Natura 2000 gebieden geldt net als in de EHS gebieden het nee, tenzij regime. Dat betekent dat voor alle ruimtelijke ingrepen in of nabij een Natura 2000 gebied, moet worden nagegaan of naast de bouwvergunning een Flora- en faunawet en/of Nb-wet vergunning nodig is. Voor de meeste gebieden zijn de provincies bevoegd gezag. Zij handelen de vergunningverlening af. De afweging is of de voorgenomen ingreep de instandhoudingsdoelstellingen (significant) aantast. Ingrenen mogen bij significante aantasting alleen doorgaan mits aan de adc criteria is voldaan: er kan een vergunning worden verleend bij het A. ontbreken van alternatieven; D om dwingende redenen van groot maatschappelijk belang (art. 19g, lid 2) of: C. met het voorschrift dat de initiatiefnemer vooral en tijdig compenserende maatregelen treft (art 19h, lid 1).

Een verschil met het EHS afwegingskader is: het VHR afwegingskader spreekt over 'dwingende redenen van groot openbaar belang' in plaats van redenen van groot openbaar belang. De beoordeling van eventueel schadelijke effecten van bestaand gebruik is strenger dan in het EHS afwegingskader. Tenslotte is financiële compensatie in VHR gebieden niet mogelijk.

Problemen in doelbereik

Problemen in doelbereik bij Natura 2000 zijn nog niet aan de orde, omdat de aanwijzingsprocedure van Natura 2000 gebieden nog loopt. Vooruit blikken is wel mogelijk. De vraag is in hoeverre het bovenstaande strengere afwegingskader in de toekomstige praktijk ook streng wordt toegepast. Cumulatieve effecten en significantie blijken in de praktijk erg moeilijk vast te stellen. Vooralsnog ontbreken veel ecologische gegevens om dosis-effect relatie (dus: wat is het effect van een mogelijke activiteit op de staat van instandhouding?) eenduidig te bepalen. Bij de vergunningverlening leidt dit tot natte vingerwerk (Apeldoorn et al., 2007). Omdat het politiek niet haalbaar is om een vergunningaanvraag af te wijzen, en omdat men de ADC criteria wil vermijden, begeleiden provincies de vergunningsaanvraag dusdanig, dat in het traject al aanpassingen worden gedaan, waardoor de ingreep niet in de ADC criteria terecht komt (ibid).

Landschap

Beleidsdoelen van het rijk en sturingsfilosofie

Het beleid voor landschap kent twee sporen:

- het generieke landschap
- de Nationale Landschappen (ja, mits regime)

Voor het generieke landschap geldt: landschap ontwikkelen met kwaliteit. Provincies moeten zelf een visie uitdragen over landschappelijke kwaliteit op het regionale niveau. Het streekplan vormt het beleidskader. De ambitie van het (vorige) kabinet is om de basiskwaliteit van het landschap te behouden en te versterken. Dit betekent vooral een grote uitdaging voor provincies en gemeenten om de ruimtevraag zorgvuldig af te wegen (MNP/ RPB 2006, p. 84).

In de Nota Ruimte zijn 20 nationale landschappen aangewezen. Nationale Landschappen zijn gebieden met internationaal zeldzame of unieke en nationaal kenmerkende landschapskwaliteiten en in samenhang daarmee bijzondere natuurlijke en recreatieve kwaliteiten. In de Nota Ruimte geeft het rijk per nationaal landschap een beschrijving van de algemene kernkwaliteiten van dat landschap. Provincies zijn verantwoordelijk voor de uitwerking van het beleid voor Nationale Landschappen. De globale begrenzing van de

ationale landschappen is door het rijk gegeven in de Nota Ruimte. Provincies moeten een precieze begrenzing opnemen in hun streekplannen. Daarnaast dienen zij de kernkwaliteiten uit te werken. Deze begrenzing en de uitgewerkte kernkwaliteiten per Nationaal Landschap, zijn uitgangspunt bij ruimtelijke ontwikkelingen. Grootschalige ontwikkelingen passen niet in Nationale Landschappen. Binnen Nationale Landschappen geldt het ja, mits regime. 'Behoud door ontwikkeling' is het uitgangspunt van het ruimtelijk beleid. Dat betekent het mogelijk maken van een sociaal economische ontwikkeling tezamen met de ontwikkeling van de kernkwaliteiten. Ruimtelijke ontwikkelingen zijn mogelijk, mits landschap wordt behouden of versterkt. De uitgewerkte kernkwaliteiten door provincies vormen daarbij het toetsingskader. Dit toetsingskader is dan ook een richtlijn voor andere partijen, die initiatieven in het landschap willen ontplooiën. Naast het beschermen van kernkwaliteiten (via het ja, mits regime), is het ontwikkelen van kernkwaliteiten binnen en buiten Nationale Landschappen een belangrijk speerpunt. Daarbij is de inzet van financieel instrumentarium gangbaar.

In het kader van het migratiesaldo 0 moeten provincies en gemeenten in Nationale Landschappen afspraken maken over woningbouw en over de ruimte voor aanwezige regionale en lokale bedrijvigheid, inclusief niet grondgebonden landbouw en intensieve veehouderij.

Problemen in doelbereik

De opgave is om grootschalige verstedelijking, infrastructuur en glastuinbouw in Nationale Landschappen te weren en uit te gaan van het migratie-saldo nul. Open gebieden en groene structuren in de Nationale Landschappen dienen behouden te blijven. Zowel de begrenzing als de kernkwaliteiten van de Nationale Landschappen zijn nog in ontwikkeling, waardoor een feitelijke beoordeling van de doelbereiking niet mogelijk is.

In de periode voor de Nota Ruimte is binnen de begrensde Nationale Landschappen iets minder gebouwd dan daarbuiten (MNP en RPB 2007). In acht van de 20 Nationale Landschappen is de verstedelijking, infrastructuur en glastuinbouw zelfs harder gegroeid dan het landelijke gemiddelde. De verwachting is dat de kernkwaliteit openheid veel aandacht zal vragen omdat dit kernmerk zeer gevoelig is voor verstedelijking (ibid). In landschappen met als kernkwaliteit openheid, is de openheid afgenomen de afgelopen jaren. Natuurlijke en culturele landschapswaarden verdwijnen vooral onder invloed van verstedelijking en veranderingen op landbouwbedrijven (ibid). Bedreigingen voor het landschap zijn schaalvergroting in de landbouw, woningbouw en glastuinbouw.

"De bescherming van de kernkwaliteiten is om een aantal redenen nog ver weg" stelt het MNP (2007). Een probleem is dat provincies de kernkwaliteiten niet voldoende concreet hebben uitgewerkt. Omdat de kernkwaliteiten niet voldoende concreet zijn uitgewerkt, is het moeilijk ze aan te wijzen in het landschap en te beschermen in streek- of bestemmingsplannen.

Recreatie om de stad (Rods) en groen in de stad (Gids)

Beleidsdoelen van het rijk en sturingsfilosofie

Het rijk stelt de volgende doelen:

- Bereikbare en toegankelijke recreatievoorzieningen in en om steden; vergroting en aanpassing van toeristisch-recreatieve mogelijkheden;
- Ruimte voor groengebieden, volkstuinen sportvoorzieningen en andere recreatievoorzieningen in en om de stad bij nationale stedelijke netwerken;
- Behoud en verbetering van balans tussen rood en groen, waarbij zowel in de stad als om de stad groene voorzieningen beschikbaar moeten zijn. Dit betekent ontwikkeling van

- voorzieningen voor dagrecreatie en ontspanning in en om de toegenomen verstedelijking. Ruimte voor toeristisch-recreatieve voorzieningen;
- Verbetering van de toegankelijkheid van de groene ruimte en opheffen van de belemmeringen voor wandelen, fietsen en varen.

De Nota Ruimte kent ook een uitvoeringsdoel: 75 vierkante meter groen per woning voor woningen in nieuwbouwwijken. Tot 2020 is de ambitie 25.000 ha groen en 450 km aan groene verbindingen aan te leggen.

Met de Nota Ruimte (2005) en de Agenda Vitaal Platteland (2006) heeft het kabinet gekozen voor een sturingsfilosofie waarbij het rijk ruimte geeft aan medeoverheden voor ontwikkeling en uitvoering van het eigen beleid. In de Nota Ruimte staat dat provincies en gemeenten de balans tussen bebouwing en groen integraal moeten meenemen. Het is belangrijk dat provincies en gemeenten voldoende ruimte reserveren voor op loop- en fietsafstand liggende parken, groengebieden, volkstuinen, sportgebieden in en om de stad.

In het verleden heeft de rijksoverheid bufferzones aangewezen tussen enkele stadsgewesten. Deze zones zijn steeds belangrijker geworden als uitloopgebieden voor stedelingen. De provincies en samenwerkende gemeenten zouden in deze bufferzones meer mogelijkheden moeten ontwikkelen voor dagrecreatie. In de Uitvoeringsagenda Ruimte 2006 (TK 2005-2006, 29435, nr.174) is aangegeven dat provincies een planologisch regime dienen uit te werken gericht op het vrijwaren van de rijksbufferzones van verdere verstedelijking en op de transformatie van deze zones tot grootschalige groene gebieden met mogelijkheden voor ontspanning en dagrecreatie. De rijksbufferzones maken onderdeel uit van de nationaal stedelijke netwerken en zijn daarmee van essentieel belang.

Financieel krijgt het beleid voor recreatie om en groen in de stad vorm via twee beleidslijnen. Groen in de stad (gids) valt onder het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV 2), onder de paraplu van het Grote Stedenbeleid. De grote steden zijn hiervoor verantwoordelijk. Voor groen(recreatie) om de stad (Rods) werkt het rijk samen met de provincies. Via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) zijn de provincies de komende jaren verantwoordelijk voor de aanleg van 16.000 ha grootschalig recreatiegroen en 500 ha. regionaal recreatiegroen.

Problemen in doelbereik

De ontwikkeling van voorzieningen voor dagrecreatie en ontspanning in en om de stad, blijven achter bij de toegenomen verstedelijking, vooral in de nationale stedelijke netwerken (VROM, 2004, RPB & MNP, 2006). De mogelijkheden voor dagrecreatie zijn nog te beperkt. De toegankelijkheid en bruikbaarheid van het landelijk gebied is nog onvoldoende. Veel groen is verdwenen of naar de randen van de stad verplaatst door het zogenaamde compacte stadbeleid.

In de vijftig grootste gemeenten is relatief weinig groen per woning aanwezig. De situatie in nieuwbouwwijken is gunstiger dan gemiddeld. Ontwikkelingen in de periode 1996-2000 geven aan dat de hoeveelheid groen gelijk blijft of afneemt. Over de periode hierna ontbreken gegevens. De verwachte bevolkingsgroei en de afspraak om 40% van de nieuwe bebouwing binnen stadsgrenzen te zoeken, betekenen dat de hoeveelheid groen in en om de stad nog meer onder druk zal komen te staan. Recreatiemogelijkheden binnen 5 kilometer van de woning schieten vooral in de Randstad te kort. De landelijke ontwikkeling is een verdere afname in de recreatiemogelijkheden. De recreatiemogelijkheden in de rijksbufferzones is gering en is nauwelijks toegenomen. De hoeveelheid, de bereikbaarheid en de bruikbaarheid van het groen en in onderlinge relatie schieten tekort. Het groen in en om de stad staat dus al

voor de Nota Ruimte en voor het inwerking treden van de nieuwe Wro onder druk en het daarvoor gevoerde beleid heeft tot nu toe die trend niet kunnen keren.

Groen in de stad is onvoldoende aanwezig in de wijken en het groen om de stad is te versnipperd en vanuit de stad slecht bereikbaar. Rijk, provincies en gemeenten onderkennen weliswaar dat groen kansen biedt voor opgaven van gezondheid en luchtkwaliteit, wonen en integratie, economie, vestigingsklimaat, sociale cohesie en zorg en meer beweging. Met het beleid voor Groen in de Stad en Recreatie om de stad proberen overheden te komen tot een aantrekkelijke woon- werk- en leefomgeving.

Tegelijkertijd zijn er echter nog steeds krachten die dit beleid gedeeltelijk teniet doen. Zo is het goedkoper om in het groen te bouwen dan om oude terreinen te herstructureren. Nieuwbouw is goedkoper dan herstructurering van woonwijken of bedrijventerreinen. De waarde van grond voor woningbouw en utiliteitsbouw is vele malen hoger dan voor groen, waardoor verkoop aan projectontwikkelaars of ontwikkeling met projectontwikkelaars van groen aantrekkelijk is. Dit veroorzaakt een enorme druk op bijvoorbeeld volkstuinen, sportvelden en recreatieparken in de stad.

Voor recreatie om de stad geldt dat de mogelijkheden ook gebonden zijn aan het grondeigendom. Grond is veelal in handen van projectontwikkelaars of agrariërs. Veelal is het financieel aantrekkelijker om de grond te bestemmen voor stadsuitbreiding dan voor recreatie. Problemen in doelbereik voor groen in de stad en recreatie om de stad ontstaan dus door bovenstaande marktwerking, waarbij het financieel aantrekkelijker is om te bebouwen. Daarnaast komt het groen in de stad ook onder druk te staan door een volkshuisvestingsdoelstelling van het Ministerie van VROM, namelijk de woningbouwopgave om 40% van de woningbouw binnen de stadsgrenzen gezocht moet worden. Omdat stedelijke herstructurering duurder is dan het bebouwen van sportvelden, recreatiegebieden, parken en dergelijke, staat het groen in de stad onder druk. Natuurlijk kan men meer bouwvolume realiseren met hoogbouw, maar daarmee wordt voor een beperkte doelgroep gebouwd. Bij recreatie om de stad dient bij de uitbreiding van nieuwe stadswijken de recreatiefunctie meteen goed mee gepland te worden.

Milieu: luchtkwaliteit

Beleidsdoelen van het rijk en sturingsfilosofie

Binnen het thema luchtkwaliteit is met name het beleid bestudeerd voor het tegengaan van fijn stof en stikstofoxide. EU-beleid is ontwikkeld om de concentraties vervuulende stoffen in de buitenlucht te doen verminderen. Een milieuthema als luchtkwaliteit heeft ook een sterke relatie met de ruimtelijke ordening. Luchtkwaliteitsregels spelen een belangrijke rol bij de vaststelling en goedkeuring van bestemmingsplannen en het verlenen van vrijstelling op basis van artikel 19 van de WRO. Gebiedsbescherming van de luchtkwaliteit vindt plaats via De Wet Luchtkwaliteit. Hierin is de regelgeving voor de lokale luchtkwaliteit vastgelegd. De Wet Luchtkwaliteit biedt mogelijkheden om ontwikkelingen die in beginsel een negatief effect hebben op luchtkwaliteit te compenseren met maatregelen die de kwaliteit van de lucht beter maken. Per saldo mag de luchtkwaliteit niet verslechteren. Bouwend Nederland heeft nu meer ruimte om projecten te verwezenlijken.

In Nederland is het ministerie van VROM de eerst verantwoordelijke. Wetten en regels moeten zorgen voor een soepelere afweging tussen ruimte en luchtkwaliteit. Saldering is de mogelijkheid om ruimtelijke plannen uit te voeren in gebieden waar te veel fijn stof en stikstofoxide in de lucht zit. Ruimtelijke plannen die de luchtkwaliteit ter plekke iets

verslechteren kunnen met saldering doorgaan, mits de luchtkwaliteit in een groter gebied rondom het project per saldo verbetert.

Overheden moeten zoveel mogelijk in de nabijheid van een ruimtelijk project salderen. Ook moeten zij de maatregelen die de luchtkwaliteit in het grotere gebied per saldo verbeteren zo veel mogelijk tegelijkertijd met dit project realiseren. De regeling stelt eisen aan overheden om ruimtelijke besluiten goed te onderbouwen en te motiveren: zogenaamde inhoudsvereisten en motiveringsvereisten. Overheden moeten aangeven bij hun ruimtelijke besluiten hoe ze rekening houden met mensen voor wie de luchtkwaliteit verslechtert. Uitgangspunt is dat dit aantal afneemt. Zo niet, dan moeten overheden hun besluit extra goed motiveren.

Op 15 november is de 'Wet luchtkwaliteit' in werking getreden. Met de 'Wet luchtkwaliteit' wordt de wijziging van de Wet milieubeheer op het gebied van luchtkwaliteitseisen (Hoofdstuk 5 titel 2 Wm, Stb. 2007, 414) bedoeld. De 'Wet luchtkwaliteit' vervangt het Besluit luchtkwaliteit 2005. De 'Wet luchtkwaliteit' voorziet onder meer in een gebiedgerichte aanpak van de luchtkwaliteit via het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). De programma-aanpak zorgt voor een flexibele koppeling tussen ruimtelijke activiteiten en milieugevolgen. Van bepaalde projecten met getalsmatige grenzen is vastgesteld dat deze 'niet in betekenende mate' (NIBM) bijdragen aan de luchtverontreiniging. Deze mogen zonder toetsing aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit uitgevoerd worden.

De Nederlandse overheid zal de EU verzoeken om verlenging van de termijn (derogatie) waarbinnen de luchtkwaliteitseisen gerealiseerd moeten zijn. Als derogatie is verleend, vermoedelijk begin 2009, zal het NSL in haar volle omvang in werking treden. Ook zal dit de uitvoeringsregels rond saldering verruimen.

Luchtkwaliteitseisen vormen onder de nieuwe 'Wet luchtkwaliteit' geen belemmering voor ruimtelijke ontwikkeling als:

- er geen sprake is van een feitelijke of dreigende overschrijding van een grenswaarde
- een project, al dan niet per saldo, niet tot een verslechtering van de luchtkwaliteit leidt
- een project 'niet in betekenende mate' bijdraagt aan de luchtverontreiniging
- een project is opgenomen in een regionaal programma van maatregelen of in het NSL, dat in werking treedt nadat de EU derogatie heeft verleend.

Een nuance op dit laatste punt is dat als de gewenste verbetering van de luchtkwaliteit, zoals vastgelegd in het NSL-programma, in een gebied niet wordt gehaald, dat moet leiden tot extra maatregelen of het vervallen van projecten. Niet duidelijk daarnaast is nog hoe de Raad van State op basis van de nieuwe wet precies met projecten omgaat die een overschrijding van een grenswaarde dreigen te veroorzaken. Denkbaar is dat bepaalde bouwprojecten onder bepaalde omstandigheden nog kunnen worden geblokkeerd.

Om de voortgang te monitoren moeten gemeenten jaarlijks rapporteren aan VROM. Het vervangen van maatregelen of projecten blijft gedurende de loop van het programma in principe mogelijk als deze een gelijk of positiever effect op de luchtkwaliteit hebben, en binnen het zelfde gebied plaatsvinden.

Om extra gevoelige doelgroepen te beschermen tegen blootstelling aan hoge concentraties luchtverontreinigende stoffen, is het Besluit Gevoelige Bestemmingen in ontwerp. Tot de gevoelige bestemmingen zullen scholen, kinderdagverblijven, bejaarden- en verzorgingstehuizen behoren inclusief daarbij horende gebouwen. Hierbij is het voornemen om vaste zones langs drukke infrastructuur op te nemen waarbinnen men geen gevoelige

bestemmingen mag realiseren indien ter plekke sprake is van een overschrijding of een dreigende overschrijding van een grenswaarde voor fijn stof en stikstofdioxide.

Problemen in doelbereik

Het wegverkeer en fabrieken zijn de belangrijkste veroorzakers van problemen met luchtkwaliteit. Daarnaast zijn wij steeds dichter gaan wonen, werken en recreëren in de nabijheid van wegen en fabrieken in Nederland.

Er zijn problemen met emissies van voertuigen, ondanks dat deze steeds schoner worden. Er komen steeds meer voertuigen, die steeds meer kilometers rijden, vooral door groei van het vrachtverkeer. Voertuigen worden minder snel schoon en zuinig dan voorzien. Daarnaast zijn we steeds dichter op de wegen gaan bouwen.

De Europese normen voor luchtkwaliteit zijn strenger geworden. Het bereiken van de luchtkwaliteitsdoelen wordt moeilijker bij strengere normen en als de bronnen van de luchtvervuiling niet verminderen, maar toenemen. Stedelijke ontwikkelingen en verkeersplannen dienen goed op elkaar te worden afgestemd om de doelen voor luchtkwaliteit te kunnen realiseren.

Nederland haalt op veel locaties de Europese normen voor fijn stof en stikstofoxiden niet. Dit kan ruimtelijke en infrastructurele ontwikkelingen belemmeren. Hoewel de luchtkwaliteit de afgelopen decennia in Nederland spectaculair is verbeterd (reductie van 50 tot 80%), blijft het gezien worden als grote bedreiging van de volksgezondheid. Om die reden worden in Europese regelgeving de normen steeds strakker aangehaald. Op veel plaatsen in Nederland kan dat opnieuw betekenen dat bouwplannen moeten sneuvelen, omdat die norm onhaalbaar is. Ook in het nabije verleden lag een groot aantal bouwprojecten zoals wegverbredingen en de aanleg van bedrijventerreinen en nieuwbouwprojecten stil. De Raad van State had die plannen stilgelegd vanwege de gevolgen voor de luchtkwaliteit (zie dossier luchtkwaliteit van het Ministerie van VROM). Voor het Ministerie van VROM was dit aanleiding om beleid te ontwikkelen met als doel mensen te beschermen tegen risico's van luchtverontreiniging en ruimtelijke activiteiten zo snel mogelijk door te laten gaan en te laten voldoen aan de EU normen. De conclusie is dat de dalingen in normoverschrijding niet snel genoeg gaan om de EU-normen op tijd te halen.

Een toename van verkeersstromen, het dichter bouwen bij wegen en fabrieken en het verscherpen van de Europese normen zijn debet aan de problemen met doelbereik.

Water

Beleidsdoelen van het rijk en sturingsfilosofie

Binnen thema water wordt aandacht besteed aan de veiligheid tegen hoogwater in het hoofdwatersysteem (rivier, kust) en regionale waterberging en toepassing van de watertoets. Het thema waterkwaliteit en de EU-Kaderrichtlijn Water (KRW) blijven buiten beschouwing.

Klimaatverandering kan de kans op overstroming, wateroverlast en watertekort doen toenemen. De kwetsbaarheid voor overstroming neemt toe, vanwege bevolkingsgroei en een toegenomen economische waarde van het onroerend goed in gebieden die mogelijk overstromen. De rijksoverheid wil de veiligheid tegen overstroming kunnen borgen, overlast van en tekort aan water voorkomen (MNP/RPB, 2006). Daartoe is beleid ontwikkeld voor vergroting van de ruimte voor rivieren, behoud van het kustfundament en het bergen van water. Mogelijkheden om weilanden en binnendijkse gebieden tijdelijk onder water te zetten,

dijken landinwaarts te verleggen en om overtollig water op te vangen, kunnen meer ruimte bieden voor water. Meer ruimte voor water betekent dat water meer met ruimtelijke ordening te maken krijgt. Een belangrijk deel van de kwantitatieve opgave heeft een ruimtelijk karakter.

De Rijksoverheid is verantwoordelijk voor het zogenaamde hoofdwatersysteem, dat over het algemeen de grote wateren zoals rivieren en de zee betreft. Provincies stellen regionale normen voor wateroverlast op, kennen functies toe aan regionale watersystemen en houden toezicht op de waterschappen. De waterschappen zijn de beheerders voor de regionale watersystemen.

In de Nota Ruimte is aangegeven dat gebieden die mogelijk nodig zijn voor verbreding van het winterbed of de inrichting als waterbergingsgebied (voor regulier rivierbeheer of voor noodsituaties) of voor versterking van dijken tot 2016 gevrijwaard dienen te blijven van ruimtelijke ontwikkelingen die bescherming tegen overstromingen kunnen bemoeilijken. Er zijn daarbij zoekgebieden voor reservering in de Nota Ruimte aangegeven, die in de PKB Ruimte voor de Rivier nader zijn geconcretiseerd. De belangrijkste instrumenten die het Ministerie van V&W heeft voor rivieren zijn de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier en de PKB (Planologische Kernbeslissing) Ruimte voor de Rivier. Er zijn voorwaarden gesteld aan nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in het rivierbed. In het huidige rivierbed van grote rivieren en van enige grote zijrivieren zijn geen nieuwe activiteiten toegestaan (nee, tenzij principe).

Ruimte voor de Rivier is een planologische kernbeslissing (PKB). Een planologische kernbeslissing (pKB) is 'indicatief' van karakter. Dit betekent dat lagere overheden bij het vaststellen of herzien van hun plannen met de pkb rekening moeten houden. Bepaalde onderdelen van de pkb zijn wél bindend. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer kabinet of Tweede Kamer bepaalde locaties willen vrijhouden of juist willen bestemmen voor een bepaalde functie: bijvoorbeeld ruimte voor de rivier. Het beleid wordt dan vormgegeven als een zogenaamde concrete beleidsbeslissing. Tot slot is een aantal uitspraken van de pkb voor uitvoering van rijksbeleid van zodanig gewicht, dat zij de status van beslissing van wezenlijk belang krijgen. Dit betekent dat het rijk alleen van deze uitspraken kan afwijken door de pkb te herzien.

Het kustbeleid is beschreven in kustnota's en in een Beleidslijn Kust. Eind 2000 bracht het ministerie van Verkeer en Waterstaat de 3e kustnota uit en zet hiermee het dynamisch handhaven van de kustlijn voort. De komende decennia kan de kustlijn op deze wijze op zijn plek worden gehouden. Zand suppleren is efficiënt, ook onder water en biedt een oplossing voor erosie van de kust. De 3e kustnota geeft aan dat er ruimte nodig is voor veiligheid. De druk op de kust neemt toe, vanaf land en vanaf zee. Bij zeespiegelstijging zullen op termijn zullen sterkere en bredere waterkeringen nodig zijn op de plekken die zwakke schakels vormen in de kustverdediging (zie kaart 4 van de Nota Ruimte). Vandaar dat ruimte wordt gereserveerd voor eventuele landwaartse verbreding van de waterkering in de toekomst.

Planologische bescherming: de watertoets

De watertoets moet waarborgen dat water vanaf het begin van ruimtelijke planvormingsprocessen wordt meegenomen.

Problemen in doelbereik

In de Monitor Nota Ruimte (RPB en MNP, 2006) is aangegeven dat "de kwetsbaarheid voor overstroming is toegenomen door de groei van de bevolking en de toename van de economische waarde van het gebied dat kan overstromen. Als de kans op overstroming gelijk blijft, neemt de veiligheid tegen overstroming af". Het aantal inwoners van het winterbed van de grote rivieren is in de periode 2000-2004 met drie procent toegenomen. Deze toename is

groter dan de gemiddelde bevolkingstoename in Nederland. Waarschijnlijk gaat het om een naijleffect van goedkeuringen van bouwplannen voor 1997. De Beleidslijn Ruimte voor de Rivier heeft voor een stand still gezorgd vanwege afwijzingen van uitbreiding van bebouwing of nieuwe activiteiten. In de reserveringsgebieden vindt bouw plaats. Dat geldt ook in de kustgebieden (in de duinen) aan zee. Bebouwing kan daarbij de noodzakelijke duinversterking landinwaarts als maatregel tegen zeespiegelrijzing bemoeilijken.

Onzekerheid over het overstromingsgevaar beïnvloedt het doel om waterbergingsgebieden aan te wijzen. Klimaatverandering wordt niet ontkend, maar er is veel onzekerheid in welke mate dit overstromingsproblemen kan opleveren, waarmee de doelen zelf ter discussie staan. Een ander probleem dat hiermee samenhangt is dat het moeilijk is om gebieden te reserveren voor waterkeringen of waterberging, omdat daarmee al snel andere planologische functies, zoals landbouw of woningbouw worden uitgesloten of dat deze om slimme wijze dienen te worden meegekoppeld, bijvoorbeeld via drijvende woningen of drijvende kassen.

Bijlage 4 Provinciale voornemens nieuwe Wro: Noord-Brabant

Sturingsfilosofie nieuwe Wro

Het project 'sturingsfilosofie'

Om voorbereid te zijn op de nieuwe rol is de provincie Noord-Brabant eind 2005 het project 'sturingsfilosofie' gestart. Het project sturingsfilosofie omvat de provinciale voorbereiding op de (mogelijke gevolgen van de) nieuwe Wro.

Het project 'sturingsfilosofie' bestaat uit 3 fasen.

- Fase 1 (tot en met maart 2007) betrof de voorbereiding op de invoering van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening en de daaraan gekoppelde gewijzigde bevoegdheden van de provincie. In fase 1 is onder meer in kaart gebracht wat de provinciale ruimtelijke belangen en doelstellingen zijn. Ook is per ruimtelijk thema een onderzoek naar sturingsmogelijkheden gedaan (provincie Noord-Brabant 2007);
- In fase 2 (april 2007 tot en met juni 2008), staat het daadwerkelijk nieuwe Wro-proof maken van het bestaand provinciaal beleid centraal. Hiertoe is een provinciale structuurvisie (de 'Interim-structuurvisie', document van PS) opgesteld, met een daaraan gekoppelde overkoepelende uitvoeringsstrategie (de 'Paraplunota', document van GS). De Interim-structuurvisie gaat uit van bestaand beleid, maar kan wel andere accenten in de uitvoering leggen. De Interim-structuurvisie en de Paraplunota liggen tot medio december 2008 in het inspraaktraject (Provincie Noord-Brabant 2007c en Provincie Noord-Brabant 2007d);
- In Fase 3 (juli 2008 tot en met januari 2010) worden waarschijnlijk een nieuwe structuurvisie en uitvoeringsstrategie opgesteld.

Het project sturingsfilosofie is gestart met een discussie onder de provinciale medewerkers, binnen de eigen organisatie. Het eindresultaat van deze discussie is een notitie waarin voor verschillende thema's de doelen zijn beschreven en waarin per thema verschillende sturingsvarianten zijn uitgewerkt (centrale, decentrale en een voorkeursvariant). Deze notitie is een keuzedocument en geen beslisdocument. Afstemming over de verschillende sturingsvarianten is gezocht met gemeenten, waterschappen en rijk. In Noord-Brabant staat gedurende het hele project communicatie centraal. Een provinciaal medewerker verwoordt de voorbereiding op de nieuwe Wro bij de provincie Noord-Brabant als volgt:

"Ik denk dat de komende jaren een ontdekkingsreis zullen zijn voor zowel de politiek als het ambtelijk apparaat. De politiek moet kiezen voor welke thema's de provincie ook in de uitvoering wat wil betekenen; het ambtelijk apparaat moet op zoek naar de juiste coalities en instrumenten. Dit kan natuurlijk alleen maar in overleg met medeoverheden, belangenorganisaties en ondernemers. Tijdens deze ontdekkingsreis zal het af en toe flink botsen. Ik kan me bijvoorbeeld voorstellen dat gemeenten niet zitten te wachten op een provincie die grondposities inneemt om een 'provinciaal belang' te realiseren. Uiteindelijk zal het toch draaien om de vindingrijkheid in het sluiten van coalities om de meest duurzame oplossing te vinden. Dat is alleen maar te bereiken met een open houding en de wil iets samen tot stand te brengen. Je ziet nog te vaak dat partijen, in plaats van een oplossing te zoeken, in hun loopgraven blijven zitten" (De Bruin et al 2006, p 21).

Inmiddels is de tweede de fase van het project Sturingsfilosofie ingegaan. Het Streekplan is omgezet naar Interim-structuurvisie en Paraplunota. Over deze producten zal consultatie van de Brabantse samenleving plaatsvinden (de Interim-structuurvisie en de Paraplunota zijn inmiddels in het inspraaktraject).

Provinciale belangen

In de nieuwe provinciale sturingsfilosofie ruimtelijke ordening ligt meer dan ooit het accent op de provinciale belangen en op de vraag hoe deze behartigd kunnen worden. Er is een aantal vragen, dat voorafgaat aan het inzetten van de nieuwe Wro:

- Wat is de boodschap van de provincie? Wat wil de provincie inhoudelijk, welke provinciale belangen wil ze vaststellen? En hoe daarop te sturen? Dit vergt een duidelijke keuze van de provinciale politiek;
- Hoe draagt de provincie de provinciale sturing uit: via opleggen of in overleg?

De provincie Noord-Brabant formuleert in de Interim-structuurvisie (Provincie Noord-Brabant 2007, p. 20) een overkoepelend belang van het ruimtelijke beleid van de provincie. Zorgvuldig ruimtegebruik is het hoofdbelang bij de toekomstige ruimtelijke inrichting van de provincie Noord-Brabant. De provincie werkt dit thematisch hoofdbelang uit in provinciale belangen op de thema's: ruimtelijke kwaliteit, natuur, water, cultuurhistorie en aardkunde, land en tuinbouw, toerisme en recreatie, mobiliteit en infrastructuur, werken en voorzieningen, wonen, en bodem, milieu en energie.

Bij het formuleren van de provinciale sturingsfilosofie zijn deze provinciale belangen het vertrekpunt. De provincie wil vooral de gezamenlijkheid van deze belangen benadrukken, en niet de tegenstelling tussen het eigen belang van de verschillende overheden. De sturingsfilosofie heet dan ook "samen werken aan kwaliteit" (provincie Noord-Brabant 2007, p. 58). Aansluitend op de werkwijze van de afgelopen jaren wil de provincie in onderlinge samenwerking met andere partijen werken aan ruimtelijke kwaliteit.

Meerdere rollen zullen het provinciale handelen in deze sturingsfilosofie kenmerken: een rol van ontwerper van beleid, regisseur, ontwikkelaar en beschermer (Provincie Noord-Brabant 2007c, p. 58-61). Deze rollen kunnen verschillen per beleidsthema. De keuze voor al deze verschillende rollen, illustreert de samenhang van de nieuwe juridische instrumenten die de Wro biedt, met het andere instrumentarium dat de provincie ter beschikking staat, en waar de provincie nadrukkelijk op in wil zetten.

- *Ontwerper*. De rol als ontwerper vult de provincie ten eerste in de Interim-structuurvisie. Het gaat hier om de rol van de provincie om zelf strategische beleidsvisies uit te zetten;
- *Regisseur*. Noord-Brabant zet in op overlegstructuren. In deze rol wil de provincie partijen bij elkaar brengen en regionale overlegstructuren faciliteren;
- *Ontwikkelaar*. Hier komt het zelf ontwikkelen in aanmerking via een inpassingsplan of grondbeleid. De provincie onderkent dat deelname van de provincie als partner of initiator aan ontwikkelingsprojecten van toenemende belang is;
- *Beschermer*. Onder de rol van beschermer komen de instrumenten van de nieuwe Wro in aanmerking, die de vervallen provinciale goedkeuring van bestemmingsplannen zullen moeten opvangen.

De nieuwe Wro leidt tot een nieuwe werkwijze van de provincie Noord-Brabant (Bargeman, 2007):

- Meer nadruk op sturing vooraf;
- Actieve rol bij beschermen, ontwikkelen en uitvoeren;
- Regionale, bovengemeentelijke thema's en vraagstukken;
- Integrale gebiedsontwikkelingen;
- Ook selectief durven zijn en dusloslaten.

Samengevat kan gezegd worden dat de sturingsfilosofie van de provincie Noord-Brabant in eerste instantie is gericht op overleg (netwerksturing). Tijdens dit overleg verkent de provincie wat ze kan overlaten aan gemeenten (zelfsturing), waar samen het beleid vorm te geven (netwerksturing), waar hiërarchische sturing is vereist en waar de provincie zelf aan zet is. De

gedeputeerde heeft in het verleden vooral aangegeven waar gemeenten zelf voor verantwoordelijk voor zijn (zelfsturing). De provincie sluit de inzet van meer 'hiërarchische' sturing onder de nieuwe Wro niet uit.

Mogelijke inzet van nieuwe instrumenten

De nieuwe structuurvisie

Met het opstellen van de nieuwe structuurvisie is gestart na de verkiezing van de Provinciale Staten in 2007. Provinciale Staten - zowel de oude als de nieuwe - zijn diverse keren geïnformeerd, vooral via informatieve bijeenkomsten vanuit het ambtelijk apparaat. In april 2007 hebben PS aan GS de opdracht gegeven om het nodige werk te doen om Brabant nieuwe Wro-proof te maken. In eerste instantie is een structuurvisie opgesteld die vanaf 1 juli 2008 ingaat (Interim-structuurvisie).

De Interim-structuurvisie geeft op hoofdlijnen de gewenste ruimtelijke ontwikkeling voor Noord-Brabant weer tot 2020. Ook is een uitvoeringsagenda opgenomen 2008-2009, conform de verplichting van de nieuwe Wro. De hoofdlijnen van de Interim-structuurvisie komen grotendeels overeen met het Streekplan 2002. Op een later moment zal de structuurvisie voor de lange termijn opgepakt. Waar dit vanuit politiek-bestuurlijk oogpunt gewenst is, zal deze nieuwe structuurvisie van Noord-Brabant ook tot een herziening van bestaand beleid leiden. De Interim-structuurvisie van Noord-Brabant geeft dus geen herijking van het beleid. Het Bestuursakkoord 2007-2011, waarin nieuwe acties worden aangekondigd, fungeert wel als drager bij het opstellen van de bij de Interim-structuurvisie horende uitvoeringsstrategie en de eventueel na 2008 op te stellen (integraal) herziene structuurvisie.

De Interimstructuurvisie (PS) heeft een nauwe relatie met de Paraplunota van GS. In de Paraplunota (beleidsregels algemene wet bestuursrecht) geven GS aan welke beleidslijnen zij hanteren bij het voeren van overleg, het maken van afspraken en het inzetten van het juridische instrumentarium. Dit "voorkomt willekeur en biedt rechtszekerheid aan gemeenten" (Provincie Noord-Brabant 2007c, p. 62).

De wijze waarop de provincie de nieuwe instrumenten zal inzetten is een bestuurlijke en politieke keuze, waar PS uiteindelijk over beslissen. De bespreking met de Statencommissie hierover zal na afloop van de inspraak over de documenten plaatsvinden in maart/april 2008⁵. Voor de inzet van instrumenten nieuwe Wro wil de provincie eerst inzetten op het intensief voeren van overleg met gemeenten. "In het overleg willen wij duidelijkheid krijgen over de wijze waarop provinciale belangen in gemeentelijke bestemmingsplannen worden beschermd". De beleidsregels van GS (Paraplunota) zijn daarbij het uitgangspunt. Indien nodig, komen de pro actieve aanwijzing, zienswijze of reactieve aanwijzing in aanmerking.

Inpassingsplan

De provincie Noord-Brabant zal nagaan of en wanneer zij een inpassingsplan gaat in zetten. Dit staat ook in de Uitvoeringsagenda bij de Interim-structuurvisie. De provincie overweegt een inpassingsplan voor projecten van provinciaal belang, waarbij de provincie in de rol als ontwikkelaar opereert. Als voorbeelden in de groene beleidhoek noemt de provincie in de Interim-structuurvisie het project Overdiepse polder (Ruimte voor de Rivier). Andere projecten bevinden zich meer in de rode hoek, zoals Logistiek Park Moerdijk, grote infrastructurele

⁵ Vanuit dit licht gezien zijn onderstaande bespiegelingen op de nieuwe Wro dan ook vooral ambtelijke verwachtingen. Op het moment waarop de interviews zijn afgenomen was de Sturingsfilosofie nog niet door GS (en PS) vastgesteld. Wel is de Interim-structuurvisie eind september 2007 door de Statencommissie vrijgegeven voor inspraak.

projecten en het project Agro & Food Cluster West Brabant (Dinteloord): een project waar de Suikerunie en de glastuinbouw bij betrokken zijn. De provincie stelt dan in overleg met de betrokken gemeenten een inpassingsplan op vanwege het aanwezige provinciale belang.

Provincie Noord-Brabant en gebiedsontwikkeling in de Oud Prinslandse polder te Dinteloord

De provincie Noord-Brabant doet ondermeer in de Oud Prinslandse Polder te Dinteloord ervaring op als actieve partner in gebiedsontwikkeling. De provincie Noord-Brabant is zowel vormgever van het planologische traject als regisseur van het proces. De gebiedsontwikkeling omhelst het combineren van een glastuinbouwproject met de ontwikkeling van een agro-industrieel bedrijfsterrein (AICD), dat is gepland naast de fabriek van de Suiker Unie. Deze koppeling leidt tot voordeel voor alle partijen: gezamenlijke waterzuivering en energievoorziening. Daarnaast kan synergie ontstaan in vernieuwing. De gebiedsontwikkeling biedt mogelijkheden voor verstedelijking, wat nu geblokkeerd wordt door de verspreide glastuinbouwontwikkeling. De provincie Noord-Brabant werkt samen met ondermeer de Suikerunie, Tuinbouwontwikkelingsmaatschappij, gemeenten Steenbergen en Halderberge en het waterschap Brabantse Delta. De provincie heeft de regierol op zich genomen op verzoek van de gemeenten.

Een respondent uit Noord-Brabant meent daarnaast dat het inpassingsplan voor delen van de EHS in overweging kan komen in relatie tot de mogelijkheden voor versnelde realisering van de EHS en eventuele onteigening.

Provinciale ruimtelijke verordening

“De provincie stelt geen ruimtelijke verordening op voor de bescherming van ruimtelijke kwaliteit van Brabant” stelt de provincie in de Interim-structuurvisie (provincie Noord-Brabant 2007c, p. 60/61). Met het opstellen van een provinciale ruimtelijke verordening heeft de provincie Noord-Brabant om verschillende redenen moeite (provincie Brabant 2007b, p. 11). Ten eerste is er in de wet een noodzakelijkheidvereiste opgenomen voor de vaststelling van een verordening (dat wil zeggen: provinciaal belang). Vanuit de bestaande ervaring blijkt dat gemeentelijke overheden veel van de provinciale belangen (doelen) delen. Deze belangen zijn vaak op adequate wijze in actuele bestemmingsplannen vertaald (bron: respondent). De noodzaak om voor die onderwerpen een verordening op te stellen ontbreekt dus. Bijvoorbeeld voor de vertaling van de groene hoofdstructuur (GHS) in bestemmingsplannen blijkt uit een inventarisatie dat acht gemeenten voor dit deel nog geen geactualiseerd bestemmingsplan hebben. Die gemeenten kunnen beter individueel worden benaderd (overleg en eventueel een proactieve aanwijzing).

Daarnaast is een verordening een generiek instrument dat geldt voor alle gemeenten in Noord-Brabant (of een bepaald gebied). Mogelijkheden tot maatwerk (flexibiliteit) zijn beperkt. Bovendien geldt voor een verordening met beschermregels dat zaken tot op perceelsniveau moeten worden afgewogen. De provincie vindt dat zij daar niet de juiste overheid voor is en wil nu juist de ruimtelijke ordening naar systeemniveau tillen. De provincie vindt het ‘centralistische’ karakter van de verordening niet passen in de Brabantse sturingsfilosofie.

De provincie Noord-Brabant overweegt een instructieverordening op te stellen, waarin bijvoorbeeld algemene instructies kunnen staan zonder bindende voorschriften (gebaseerd op de Provinciewet, niet de nieuwe Wro). De provincie kan een algemene organisatie verordening of reglement maken en daarin de afstemming/het overleg met gemeenten vastleggen. Hierdoor kunnen zaken geformaliseerd worden die nu al informeel bestaan. In zo’n verordening/reglement kan ook iets worden geregeld ten aanzien van het niet nakomen van afspraken. Op een dergelijke wijze helpt een verordening ruimtelijke ordeningszaken meer naar systeemniveau te tillen.

De provincie Noord Brabant denkt in ieder geval niet aan een verordening mét zogenaamde voorbeschermingsregels. De provincie wil zich vooralsnog niet bewegen op het terrein van

integrale afweging van ruimtelijke belangen tot op perceelsniveau, met doorwerking tot en met het niveau van bouw- en aanlegvergunningen.

Overleg en pro actieve en reactieve aanwijzing

De provincie zet in eerste instantie in op overleg op verschillende niveaus. Daartoe wil zij de overlegstructuur die er al is, verder uitbouwen, en eventueel formaliseren (zie de organisatorische verordening). De provincie ziet de aanwijzing als een secundair instrument; de wet heeft dat ook zo bedoeld: eerst proactief handelen (vooroverleg en proactieve aanwijzing) dan pas reactief. "Als in een concreet geval blijkt dat een gemeente ondanks al onze pro actieve inspanningen onvoldoende invulling geeft aan het veiligstellen c.q. realiseren van provinciale belangen en doelen, dan vinden wij de inzet van een proactieve aanwijzing gericht op die specifieke gemeente in de rede liggen" (provincie Noord-Brabant 2007c, p. 62). De provincie Noord-Brabant wil verschillend kunnen omgaan met verschillende gemeenten. De proactieve aanwijzing biedt voordelen van maatwerk boven de generieke provinciale ruimtelijke verordening. In het uiterste geval kan de provincie ook een reactieve aanwijzing inzetten.

Overwegingen bij de keuze van instrumenten

De volgende overwegingen spelen een rol bij de inzet van instrumenten in Noord-Brabant:

- *Effectiviteit*: De provincie gaat eerst via overleg na wat de kansen op doelbereik zijn voor het provinciaal belang. Wanneer de realisatie van provinciale doelen en belangen (doelbereik) in het geding komt, zal de provincie overgaan tot meer hiërarchische sturing (de overgang van overleg via de pro actieve aanwijzing tot de reactieve aanwijzing en/of inpassingsplan);
- *Efficiëntie*: speelt een belangrijke rol in Noord-Brabant. De provincie kijkt scherp naar de eigen belangen. Als iets niet direct tot het eigen belang kan worden gerekend, probeert de provincie zich er minimaal op in te zetten. Een overweging om zelfstandig ontwikkelingen te kunnen uitvoeren en het instrumentarium daarvoor te gebruiken, speelt mee bij de keuze voor de inzet van een inpassingsplan;
- *Politiek*: de provincie Noord-Brabant wil een pro-actieve rol als deelnemer bij ruimtelijke ontwikkeling;
- *Communicatief*: communicatie en overleg is zeer belangrijk in Noord-Brabant. Partijen zullen eerst in overleg gaan. Ook het individueel kunnen benaderen van verschillende gemeenten speelt een rol bij de keuze uit het instrumentarium;
- *Institutioneel*: de overweging om binnen de huidige bestuurscultuur te blijven, speelt een rol in Noord-Brabant. Anderzijds schuwt men niet om vanuit efficiëntie overwegingen ook overlegvormen te verlaten. De provincie grijpt de nieuwe Wro vooralsnog aan voor een cultuurverandering in de zin dat niet meer achteraf wordt getoetst, maar proactief voorkantsturing wordt bedreven. De provincie zet geen verordening in, omdat de provincie meent dat daarvoor geen noodzaak bestaan en vanuit de overweging dat dit niet in de Brabantse bestuurscultuur past.

Interbestuurlijke verhoudingen

Het accent in de provincie Noord-Brabant in de interbestuurlijke verhoudingen heeft de afgelopen jaren gelegen op samenwerking en dit blijft ook zo. "Het opstellen van centralistische regelgeving is minder passend binnen de Brabantse bestuurscultuur, die gestoeld is op samenwerking tussen overheden" (Noord-Brabant 2007b, p. 9). In die samenwerking zal de provincie meer nadruk leggen op provinciaal belang. De Wro dwingt de provincie om te focussen op provinciale belangen. De provincie wil dit zo min mogelijk doen per gemeentelijk bestemmingsplan, maar wil zo veel mogelijk sturen door op regionaal niveau, bijvoorbeeld in regionaal planningsoverleg, duidelijke afspraken te maken met gemeenten (Provincie Noord Brabant 2007b p. 10).

De provincie Noord-Brabant wil zorg dragen voor de doorwerking van het provinciale beleid door meer in te zetten op vooroverleg. De provincie is regisseur van het landelijk gebied. Dat betekent dat de provincie in overleg meer kan overlaten aan gemeenten. In de reconstructiecommissie is ook een sterke rol voor gemeenten weggelegd. De provincie Noord-Brabant wil graag via regionale overleggen als platforms werken. Een provinciaal medewerker: *“Natuurlijk kan een provincie het allemaal wel zelf willen regelen, maar de praktijk van de reconstructie wijst nu ook al uit dat de gemeenten de belangrijkste spelers zijn”*. Volgens een provinciale medewerker zit de ruimte met de nieuwe Wro in de efficiëntie dat de provincie zaken aan gemeenten kan overlaten. Het volgen van de kern van de wet betekent: decentraal kan naar gemeenten; lokaal wat kan. Aan de andere kant, wanneer de provincie juist in een slag iets regelt, is dat ook zeer efficiënt overheidsbeleid.

Meningen van de Brabantse gemeenten

De Brabantse gemeenten vrezen dat de provincie de nieuwe Wro zal aangrijpen om hen gedetailleerd te gaan voorschrijven hoe zij met de ruimte in Noord Brabant om moeten gaan (Brabants Dagblad, 30 juni 2006). Gemeenten vrezen macht provincie in ruimtelijk beleid). “Dan raken we van de regen in de drup”, aldus de Boxelse gemeentesecretaris van Boxtel, die tevens secretaris is van de Vereniging van Brabantse Gemeenten (VBG). De gemeenten klagen al jaren over bemoeienis van de provincie met hun ruimtelijk beleid. Nu de provincie volgens de nieuwe wet die medio 2008 van kracht wordt geen zeggenschap meer heeft over bestemmingsplannen, vrezen de gemeenten dat zij dit verlies via dwingende voorschriften zal compenseren. Ook het ‘al te lichtvaardig’ gebruik van de nieuwe provinciale bevoegdheid om zelf bestemmingsplannen te maken, zal volgens Fraanje tot gespannen verhoudingen met gemeenten leiden. Fraanje riep de provincie op om het woningbouwbeleid niet langer te sturen via bevolkingsprognoses maar gemeenten heel vrij te laten bij het bebouwen van dorpskernen. Dat wordt nu al in enkele gemeenten uitgetoetst, zoals Oisterwijk en Geertruidenberg. De provincie vreest dat de 68 Brabantse gemeenten de grotere vrijheid die de nieuwe wet hen biedt vooral voor het eigen belang zullen benutten. Met als gevolg dat de open ruimte nog sneller dichtslibt dan nu. “Met alleen verbieden komen we er niet. Maar op elk-voor-zich-beleid van 68 gemeenten zit ook niemand te wachten”, verklaart Thönissen⁶, directeur ruimtelijke ontwikkeling en handhaving van de provincie.

Toezicht

Het gemeentebestuur is straks verantwoordelijk voor de (juridische) kwaliteit van de gemeentelijke plannen. Met de nieuwe Wro controleren provincies deze kwaliteit niet meer. Het is moeilijk waar te nemen of al sprake is van een zichtbare overgang van de toetspraktijk, omdat de provincie nu nog gewoon aan de eisen moet voldoen⁷. In lijn met de wens om zoveel mogelijk zaken aan gemeenten te laten, heeft de provincie Noord-Brabant, anticiperend op de nieuwe Wro, ook besloten om niet meer te verschijnen bij bestemmingsplanzaken die uitsluitend van lokaal belang zijn. De Raad van State is slecht te spreken over dit besluit van het provinciebestuur van Noord-Brabant. De voorzitter van de afdeling bestuursrechtspraak sluit niet uit dat de provincie af en toe toch gedwongen is aanwezig te zijn. De afdeling heeft die bevoegdheid, maar past die tot nu toe weinig toe (Van Buuren, 2007). Vanuit het provinciaal belang geredeneerd spelen provincies een meer ondergeschikte rol bij puur gemeentelijke bestemmingsplannen. Vooruitlopend daarop vindt Noord-Brabant het onzin om in geval van bezwaarschriften samen met de gemeente af te reizen naar zittingen bij De Raad van State in Den Haag.

⁶ De heer Thönissen is sinds september 2006 niet meer werkzaam bij de provincie Noord-Brabant

⁷ In de invoeringswet nieuwe Wro (die naar verwachting ook medio 2008 zal worden ingevoerd) zal opgenomen worden tot welke datum aan de eisen van de oude WRO moet worden voldaan.

Gevolgen van de nieuwe Wro voor de werkwijze van de PPC

De provinciale planologische commissie wil gemeenten ook na invoering van de nieuwe Wro blijven adviseren over bouw- en bestemmingsplannen⁸. Volgens de PPC-voorzitter, is dat vooral in belang van de gemeenten, om te voorkomen dat zij te maken krijgen met een vloed aan afzonderlijke adviezen en standpunten van provincie, waterschappen, rijksdiensten en maatschappelijke organisaties 'waar geen chocolade van te maken is'. Via de PPC waar al deze partijen in vertegenwoordigd zijn, kunnen gemeenten één samenhangend advies krijgen waar ze hun voordeel mee kunnen doen in verdere procedures. Hiermee wordt gedoeld op het omgaan met ingewikkelde regels die vaak bepalend zijn voor de uitkomst van rechterlijke uitspraken. Dit PPC-aanbod is in kringen van de Vereniging van Brabantse Gemeenten (VBG) slecht gevallen. De vereniging is met twee burgemeesters vertegenwoordigd in de PPC, dus hun adviezen kunnen van invloed zijn op het welslagen van de plannen.

In de nieuwe Wro vervalt de bevoegdheid van de provincie om bestemmingsplannen en bouwplannen goed te keuren, waardoor de bemoeienis van de PPC met deze gemeentelijke plannen verdwijnt. De bestemmingsplancommissie die onder de PPC hangt, heeft daardoor zijn langste tijd wel gehad. Deze komt waarschijnlijk te vervallen. De gemeenten moeten zelf bekijken wanneer zij overleg plegen met andere overheden: er bestaat alleen een verplichting als dat vanuit hun ruimtelijke belangen nodig is.

De provincie is bereid om een overlegorgaan te faciliteren als de gemeenten in Brabant hier gezamenlijk om verzoeken. Dit overlegorgaan zal dan de advisering over plannen vanuit de eigen belangen en verantwoordelijkheden van de deelnemers moeten plegen en niet meer, zoals nu gebruikelijk, aan de hand van directieadvies. De PPC wordt een adviesorgaan voor GS en PS. In dat geval kan deze commissie straks alleen nog over hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid in Brabant praten. Daarnaast zijn er voorstellen om de PPC en de PEC (Planologische Ecologische Commissie) in elkaar te schuiven.

De instelling van een PPC-achtig platform dat dient als adviesorgaan voor de gemeenten. Is ook aan de orde geweest. Provinciebestuurder Paul Rüpp heeft daarover aangegeven dat gemeenten zelf moeten beslissen hoe en met wie zij vooroverleg over bestemmingsplannen voeren. Het is daarom niet aan de provincie een dergelijk orgaan in te stellen. Als de gemeenten daarom vragen, wil de provincie hen daarin wel ondersteunen. Volgens Groen Links Brabant is de kans levensgroot dat veel gemeentelijke bestemmingsplannen en lokale bouwprojecten kwalitatief en juridisch onder de maat blijven en uiteindelijk bij de rechter zullen sneuvelen⁹. Volgens de voorzitter van de provinciale planologische commissie, Jan van Homelen, dient de provincie te waken over de kwaliteit van ruimtelijke plannen. Gemeenten doen er daarom volgens hem beter aan hierover met alle betrokken partijen te overleggen om een beter oordeel te krijgen over de kwaliteit van hun plannen.

De vijf beleidsterreinen

De provincie Noord-Brabant heeft per beleidsterrein een sturingsfilosofie verkend (Provincie Noord-Brabant 2007b). Op ieder beleidsterrein zijn provinciale belangen benoemd. In de Interim structuurvisie maakt de provincie de keuze voor de inzet van instrumenten om de provinciale doelen en belangen voor 2008-2009 te realiseren.

⁸ Brabants Dagblad, 23-04-2007, PPC wil gemeenten blijven adviseren.

⁹ www.groenlinksbrabant.nl, GS wil af van provinciale planologische commissie, 28 juni 2007.

Hierbij komen de verschillende rollen van de provincie ontwerper, regisseur, ontwikkelaar en beschermer aan de orde. In de uitvoeringsagenda gaat het dan ook niet alleen om instrumenten van de Wro; ook om financieel instrumentarium, bestuursovereenkomsten en grondbeleid. “Het kiezen van rollen betreft een bestuurlijke keuze: wanneer wil de provincie vanuit haar beschermrol waarden veiligstellen en wanneer kiest zij voor een meer ontwikkelingsgerichte rol?” (provincie Noord Brabant 2007b).

De provincie maakt bij de inzet van instrumenten onderscheid tussen:

- Ontwikkelingsgericht instrumentarium: inpassingsplan & projectbesluit (PS), subsidies (PS, uitwerking GS), inclusief inzet middelen rijk en EU, en grondbeleid;
- Pro-actief instrumentarium: verordening (PS, uitwerking GS), beleidsregel (GS), bestuurlijk overleg (GS), bestuursovereenkomst (GS) en de pro-actieve aanwijzing (GS, t.k.g. PS);
- Reactief instrumentarium: zienswijze (GS), reactieve aanwijzing (GS) en beroep raad van State (GS);
- Overig: verkenning gericht op beleid en/of uitvoering en beleidsbeïnvloeding rijk/EU.

Natuur

Op het thema natuur hanteert de provincie Noord-Brabant de volgende provinciale belangen:

Belang: biodiversiteit

- Behoud en ontwikkeling van een netwerk van robuuste natuurgebieden met goede ecologische verbindingen;
- Behoud en ontwikkeling van ecologische waarden buiten het netwerk van de natuurgebieden en de ecologische verbindingzones;
- Behoud en ontwikkeling van groen in en om de stad.

(Provincie Noord-Brabant 2007c)

Noord-Brabant ordent het landelijk gebied van Noord-Brabant in het streekplan 2002 in een Groene Hoofdstructuur (GHS) en een agrarische hoofdstructuur (AHS) (provincie Noord-Brabant 2006b). De GHS natuur is aangemerkt als provinciale uitwerking van de EHS in het ruimtelijk spoor. De groene hoofdstructuur wordt “over het algemeen op correcte wijze in bestemmingsplannen opgenomen” (Noord Brabant 2007b, p. 10). Wat betreft de beleidsambitie van de Nota Ruimte dat de EHS in 2008 in bestemmingsplannen is opgenomen, zijn afspraken met gemeenten gemaakt. In de Interim-structuurvisie is aangegeven de afspraak dat “gemeenten regelen in bestemmingsplannen de bescherming van de gerealiseerde EHS voor 1 mei 2008 en van aangelegde verbindingzones binnen 5 jaar na aanleg. De provincie ziet toe op een adequate vertaling en bescherming van natuur in ruimtelijke plannen” (p. 68). De meeste gemeenten hebben een geactualiseerd bestemmingsplan. Er bestaat geen aanleiding om de sturing hierop aan te scherpen. In eerste instantie zet de provincie in op beleidsregels en bestuursovereenkomsten, in tweede instantie op het reactieve instrumentarium: zienswijze, reactieve aanwijzing en beroep raad van state.

De provincie kiest in de uitvoeringsagenda van de interim structuurvisie voor de realisatie van de EHS uitsluitend voor het ontwikkelingsgerichte spoor. Dat houdt in dat men eerst inzet op grondbeleid (PS) en in tweede instantie op het inpassingsplan in combinatie met projectbesluit (Provincie Noord Brabant 2007c, p. 68). De provincie overweegt voor de natte parels EHS de inzet van het provinciale ontwikkelbedrijf. “De provincie zet de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen (provinciaal ontwikkelbedrijf, tuinbouw Ontwikkelingsmaatschappij en Ruimte voor Ruimte) in ten behoeve van de realisatie van de EHS” (ibid).

Een van de beleidsambtenaren op het gebied van natuur illustreert:

“De hele realisering van de EHS valt of staat met grond. De beschikbaarheid van grond, kopen of via particulier natuurbeheer. Met de toekomstige nieuwe Wro en een inpassingsplan heb je iets meer onteigeningstitel. We zijn in Brabant bezig met een discussie rond de onteigening maar dan als slotinstrument, dus als vrijwilligheid uiteindelijk niet te realiseren is. Onteigenen is

geen verboden woord meer, we zijn nu al anderhalf jaar bezig intern en ook politiek om de onteigeningsconstructie meer te verkennen en in te gaan zetten. Bestuurlijk is er nog geen ja op gezegd, maar het wordt volop besproken. Zeker voor de natte natuur parels, voor de natte delen van de EHS wordt over onteigening gesproken. En daar moet nu de komende maanden of half jaar ook een besluit over gaan vallen".

Voor Natura 2000 overweegt de provincie Noord-Brabant geen inzet van instrumenten van de nieuwe Wro. De provincie zet uitsluitend in op de 'proactieve' aanpak: dat wil zeggen dat de provincie samen met partners de beheerplannen Natura 2000 zal opstellen. Ten aanzien van de doorwerking van Natura 2000 in de bestemmingsplannen kan de provincie op dit moment nog niet zoveel doen. Eerst moet meer bekend zijn over de uitwerking van de doelstellingen en de consequenties hiervan. De Natuurbeschermingswet maakt inzet van de nieuwe Wro ook niet nodig. Als er straks Beheerplannen zijn, hebben die een rechtstreekse doorwerking in bestemmingsplannen, aldus de respondent¹⁰.

GS van Brabant wil op basis van een analyse van de EHS 4700 ha uit de ecologische hoofdstructuur halen en minder strikt beschermen¹¹. Uit het verrichte onderzoek komt naar voren dat deze gebieden niet voldoen aan de uitgangspunten die voor de EHS zijn geformuleerd. Dit kan uiteindelijk vanaf 2010/2011 in de nieuwe provinciale structuurvisie komen die de Interim-structuurvisie op termijn gaat vervangen. Het gaat om gebieden die te klein zijn of te geïsoleerd liggen om een functie te kunnen vervullen in de ecologische hoofdstructuur. Het schrappen van 4700 hectare dient gepaard te gaan met kwaliteitswinst voor natuur en landschap op andere plaatsen. Volgens een respondent van de provincie gaat deze discussie vooral over natuurkwaliteit. Het betreft hier de paar procent van de Noord-Brabantse EHS (bestaande natuur) die van dusdanig slechte kwaliteit zijn dat ze het EHS ambitieniveau niet halen. De discussie is of de provincie deze moet opgeven om elders (in de EHS) hectares van betere kwaliteit te realiseren of ook moet inzetten in natuur- en landschapszaken buiten de EHS.

Mening van de Brabantse Milieufederatie

Volgens Toine Cooijmans¹² van de Brabantse Milieufederatie staan de landschapspareltjes buiten de ecologische hoofdstructuur onder druk. Het lot van veel waardevolle stukken landelijk gebied en natuur ligt bij ingang van de nieuwe Wro in handen van gemeenten, en daar blijken milieufederaties weinig vertrouwen in te hebben. *"De provincie Brabant keurt nu veel plannen af omdat ze de ruimtelijke kwaliteiten aantasten. Nu kan dit nog. Straks niet meer, dan kiezen gemeenten alsnog voor woningbouw"*, voorspelt Cooijmans¹³.

Toch is er ook optimisme over de nieuwe Wro, want de nieuwe wet biedt wel kansen voor de natuur. Provincies kunnen vooraf in een structuurvisie een aantal hogere doelen aangeven, zoals realisatie van de ecologische hoofdstructuur (EHS), waar gemeenten zich voor moeten inzetten. Kans op uitvoering neemt hierdoor toe. *"Als provincies echt willen, kunnen ze veel. Maar dan moeten ze de instrumenten die ze hebben met veel ambitie gaan invullen"*, zegt Cooijmans¹⁴. Volgens hem missen ze daarvoor echter de motivatie. *"Tot nu toe weigert de provincie Brabant zelfs de EHS daadwerkelijk vast te leggen"*¹⁵. *Nu al. Dan valt er straks al helemaal weinig te verwachten*".

¹⁰ Het kan inderdaad vanuit pragmatische overwegingen handig zijn om de beheerplannen af te wachten. In de bestemmingsplannen kunnen dan de opgenomen bepalingen ten aanzien van grondgebruik uit het beheerplan worden doorvertaald naar o.a. aanlegvergunningen.

¹¹ De Gelderlander, 05-07-2007. Natuur minder beschermd.

¹² Resource, 9 juli 2007. Debat over gevolgen van nieuwe Wro, organisatie Landwerk en Alterra-WUR.

¹³ Resource, 9 juli 2007. Debat over gevolgen van nieuwe Wro, organisatie Landwerk en Alterra-WUR.

¹⁴ Resource, 9 juli 2007. Debat over gevolgen van nieuwe Wro, organisatie Landwerk en Alterra-WUR.

¹⁵ De Provincie deelt deze mening niet; de EHS is vastgelegd in Streekplan en straks in de Interim structuurvisie. De concrete begrenzing van de EHS geschiedt door gemeenten in hun bestemmingsplannen; hoewel gemeenten daarbij een zekere vrijheid hebben, is die vrijheid ingeperkt door beleidsregels.

De Brabantse Milieufederatie (BMF) is tegen het 'dealen met natuur'. Toine Cooijmans van de BMF hierover: *"Hou op met deze verkeerde discussie en bescherm de ecologische hoofdstructuur eerst eens deugdelijk door haar gedetailleerd vast te leggen in een provinciale ruimtelijke verordening"*. De provincie erkent dat de discussie over de ontwikkelingsgerichte benadering van de EHS bij buitenwacht gevoelig ligt. Provinciebestuurder Paul Rüpp voelt er niets voor om gemeenten in hun bestemmingsplannen vast te spijkeren. *"Dan maak je elke ontwikkeling onmogelijk, terwijl aantastingen soms geoorloofd zijn om er betere natuur voor terug te krijgen"*. Ook de ecologische adviseurs van milieugedeputeerde Onno Hoes zijn deze mening toegedaan: 'Door mee te bewegen met ontwikkelingen en de ecologische hoofdstructuur nog beter uit de verf te laten komen, komt er meer steun van de bevolking voor natuurbeleid'.

Landschap

Het landschap buiten het netwerk van natuurgebieden en ecologische verbindingzones bestaat in provincie Noord-Brabant uit de groene hoofdstructuur -landbouw (GHS-landbouw) en agrarische hoofdstructuur landschap (AHS-landschap). Noord-Brabant heeft twee Nationale Landschappen: het Groene Woud en de Nieuwe Hollandse Waterlinie.

De ambitie van de provincie Noord Brabant op het terrein van landschap is: "dat ruimtelijke kwaliteit vanaf het begin sturend is voor het ruimtelijk planvormingsproces en bijdraagt aan behoud, beheer en versterking van de contrasten van en tussen steden, dorpen en landelijk gebied en van de samenhang tussen deze identiteitsdragers" (Noord Brabant 2007b). In de uitvoeringsagenda staat dat ter bescherming en ontwikkeling van landschapskwaliteiten, GS een visie op landschap opstelt. Ten aanzien van het planologisch regime voor de nationale landschappen geldt dat "de begrenzingen van de GHS, AHS en RNLE op de kaart 'ruimtelijke hoofdstructuur' zijn aangegeven. De begrenzingen met de daarbij behorende planologische beschermingsregels ondergaan door de aanwijzing van nationaal landschap geen wijziging. De planologische consequenties voor deze gebieden zijn ook vastgelegd in de betreffende uitwerkingsplannen van de stedelijke regio's en de betreffende reconstructie en gebiedsplannen" (Provincie Noord-Brabant 2007c, p. 53).

Het probleem bij de bescherming van kernkwaliteiten is dat ze niet op de kaart zijn aangegeven, aldus een beleidsmedewerker natuur en landschap. *"Wat er mist bij de bescherming van landschappelijke kwaliteiten is een goed onderbouwd verhaal waar die samenhangende integrale de kernkwaliteiten min of meer geïntegreerd liggen"*. Het landschapsbeleid is nu vooral "sectoraal" onderbouwd zoals cultuurhistorie, aardkunde en ecologie. Gebieden met de kwaliteiten openheid zijn wel aangegeven op de kaart, maar dat geldt bijvoorbeeld weer niet voor de kleinschalige gebieden.

Werken aan de kwaliteit van het landschap is vooral maatwerk per gebied/regio. De nieuwe Wro komt minder voor de bescherming van de kernkwaliteiten in aanmerking dan het meer ontwikkelingsgerichte instrumentarium dat de provincie ter beschikking staat. *"Ik denk dat als wij zeggen, de kleinschaligheid moet behouden worden, wij ons stimuleringskader groen/blauwe diensten inzetten om die landschapsdoelen te halen"* meent een respondent.

Van de uitvoeringsacties in het uitvoeringsprogramma van de interim structuurvisie hebben de volgende betrekking op Nationale Landschappen:

- Onder Ruimtelijke kwaliteit: de uitvoering van RNLE beleid (ontwikkeling van regionale natuur- en landschapseenheden), het opstellen van een landschapvisie (GS) en de ontwikkeling en uitvoering van Nationaal Landschap het Groene Woud;
- Het opzetten van regionale ontwerpstudio's met gemeenten en andere partners, ten behoeve van onderzoek hoe de regionale identiteit versterkt kan worden en verrommeling tegen gegaan;

- Onder Natuur: eigenlijk het hele beleidskader geldt ook ten aanzien van Nationale Landschappen. In bijzonder verdient de aandacht de subsidieregeling groen-blauwe diensten die als eerste in Nationaal Landschap het Groene Woud zal worden ingezet;
- Onder cultuurhistorie is de Nieuwe Hollandse Waterlinie opgenomen.

Water

Op het gebied van water heeft de provincie Noord-Brabant op de thema's waar dit onderzoek op is gericht, de volgende belangen:

- Belang: een duurzaam functionerend watersysteem;
- Zorgen voor beveiliging tegen overstromingen en bescherming tegen wateroverlast;
- Verbetering van het natuurlijke grond- en oppervlaktewatersysteem, o.a. tegengaan verdroging en verbetering waterkwaliteit (Provincie Noord-Brabant 2007c, p, 21).

Onder de zorg voor de beveiliging tegen overstromingen en wateroverlast, vallen verschillende provinciale acties. Voor de Overdiepse polder (een rivier verruimingsproject in het kader van het programma Ruimte voor de Rivier), zet Noord Brabant in op het ontwikkelingsgerichte instrumentarium: Inpassingsplan/projectbesluit, subsidies en grondbeleid, en op het pro actieve spoor: bestuurlijk overleg en bestuursovereenkomst. Bij het project Noordwaard, eveneens een ruimte voor de rivier, heeft de provincie een ondersteunende rol, en zet daar alleen de pro actieve instrumenten in.

De provincie ziet toe op een vertaling van zaken die van belang zijn voor bescherming tegen overstromingen en wateroverlast in het ruimtelijk beleid van gemeenten (primaire waterkeringen, en winterbed grote rivieren en doorvertalen PKB Ruimte voor de Rivier). Ook ziet de provincie toe op de ruimtelijke vastlegging van regionale waterbergingsgebieden en reserveringsgebieden waterberging. De inzet van de provincie concentreert zich in eerste instantie op bestuurlijk overleg en beleidsregels van GS. In tweede instantie komen in aanmerking het inpassingsplan/projectbesluit en het reactieve instrumentarium (zienswijze, reactieve aanwijzing en beroep raad van state).

Voor de verbetering en het herstel van het natuurlijk (grondwater en oppervlaktewater) systeem wil de provincie met name letten op de bescherming van natte natuurplek in bestemmingsplannen (inzet in eerste instantie van overleg en beleidsregels GS; in tweede instantie het reactieve instrumentarium). Voor de aanpak van verdroging wordt een bestuursovereenkomst afgesloten met waterschappen: de provincie zet in op bestuursovereenkomst, subsidies en grondbeleid, en in tweede instantie komt een inpassingsplan in aanmerking. Voor de verbetering van waterkwaliteit neemt de provincie in 2009 in het waterplan (KRW) doelstellingen op, o.a. het ruimtebeslag voor kreek- en beekherstel. De provincie zet hierbij in op bestuurlijk overleg en subsidies (Provincie Noord-Brabant 2007c, p. 72).

Luchtkwaliteit

Onder milieu komt luchtkwaliteit niet als expliciet sectoraal doel voor onder de provinciale belangen in de interim-structuurvisie. Wel is een van de doelen: streven naar een gezonde en veilige leefomgeving. In het uitvoeringsprogramma geeft de provincie Noord-Brabant aan dat de provincie haar wettelijke taken vervult op het gebied van geluid, luchtkwaliteit en externe veiligheid, op basis van de betreffende milieuwetgeving en toeziet op een adequate doorvertaling daarvan in ruimtelijke plannen. Het gaat dan alleen om besluiten met ruimtelijke doorwerking. Het al dan niet voldoen aan de eisen van Luchtkwaliteit kent geen ruimtelijke doorwerking zoals wel bij geluid en soms externe veiligheid (zoneringen). Bovendien is er alleen een provinciaal belang aanwezig in die gevallen waarin de provincie een wettelijke taak heeft; dus alleen als GS de vergunningverlenende instantie is of als GS bevoegd gezag is. In alle andere gevallen ligt de verantwoordelijkheid bij de gemeente (en is er wellicht vanuit

handhaving milieuwetgeving een rijksbelang). Ten aanzien van luchtkwaliteit vindt de provincie dat het provinciaal belang vooral gezocht moet worden op een hoger abstractieniveau: zoals onder andere bij de sturing van grote ruimtelijke projecten (woon/werklocaties) en het opstellen van een actieplan om op regionaal niveau gezamenlijk maatregelen te treffen om de luchtkwaliteit te verbeteren; dat betekent derhalve sturing op een hoger schaalniveau en geen sturing op bestemmingsplanniveau. Dit is geheel in lijn met de nieuwe wet Luchtkwaliteit.

Recreatie om en groen in de stad

Noord-Brabant is van de gemeenten waarvoor de beleidscategorie recreatie om de stad niet opgaat. Er stroomt dus geen geld voor naar Noord-Brabant vanuit het ILG. De provincie Noord-Brabant vindt de uitwerking en verwezenlijking van groen- en natuurgebieden rondom de stad een taak van de gemeenten (www.brabant.nl). De provincie ziet het als haar taak te bevorderen dat gemeenten bij de stadsontwikkeling nadrukkelijk rekening houden met het belang van groen in de woonomgeving. Dit doet zij door het belang van groen bij partijen zoveel mogelijk onder de aandacht te brengen, door kennis beschikbaar te stellen en mee te denken over de inrichting van recreatie en natuurgebieden in het stedelijk gebied. Daarnaast ziet de provincie toe op het zogenaamde rood-met-groen beleid. Dit beleid vraagt een investering in het buitengebied als het stedelijk gebied wordt uitgebreid voor wonen en/of werken. Ook heeft de provincie een beperkt budget beschikbaar om plannen op te stellen en uitvoering te ondersteunen.

In de uitvoeringsparagraaf van de interim structuurvisie, zijn de volgende instrumenten voor de realisatie van de doelen op het gebied van behoud en ontwikkeling van groen in en om de stad. (Het gaat daarbij om ISV/Gids, dat in Noord-Brabant GIOS blijft heten).

- De provincie stimuleert de ontwikkeling van groen rond stedelijke gebieden door middel van de stimuleringsregeling GIOS (instrument: subsidies);
- De provincie stimuleert het afsluiten van gebiedsprogramma's GIOS tussen provincie, gemeenten en bedrijfsleven per stedelijke regio (instrument: bestuurlijk overleg);
- De provincie stimuleert behoud en ontwikkeling van natuur- en landschapswaarden in de landschapsecologische zones door hier in regionale planningsoverleggen afspraken over te maken en hieraan de inzet van middelen te koppelen (instrument: subsidies en bestuurlijk overleg) (Provincie Noord-Brabant 2007 p. 70/71).

Verhouding nieuwe Wro en sectorale wetgeving

De provincie zal voor sectorale wetten (zoals de Nbwet) een controlerende, toetsende rol houden. Dat staat los van de ro praktijk. De vraag is wel of gemeenten straks wel genoeg afweten van al die specifieke regelingen, aangezien de provincie niet meer toetst/controleert via het RO-spoor. De ervaring is dat zij anders wel een adviesbureau inhuren. Voor het opstellen van een bestemmingsplan gebeurt dit vaak ook al.

In de invoeringswet van de Wro wordt de samenhang met de Reconstructiewet nader bepaald. De planologische doorwerking van de huidige reconstructieplannen blijft in stand. De nieuwe instrumenten uit de Wro, zoals het provinciaal bestemmingsplan (inpassingsplan) en de provinciale ruimtelijke verordening bieden eventueel voldoende basis voor planologische doorwerking).

Bijlage 5 Provinciale voornemens nieuwe Wro: Noord-Holland

Sturingsfilosofie nieuwe Wro

Implementatieproces

In de provincie Noord-Holland zijn de voorbereiding op de implementatie van de nieuwe Wro tamelijk laat begonnen. De provincie Noord-Holland staat (najaar 2007) aan het begin van het implementatieproces, dat bestaat uit de volgende stappen:

- 1) Discussie over de te volgen sturingsfilosofie;
- 2) Vertaling van de sturingsfilosofie op verschillende beleidsthema's en sectoren;
- 3) Opstellen structuurvisie;
- 4) Opstellen van een handelingswijze (welke zaken kan de provincie met andere partners verwezenlijken en welke zaken moet de provincie desnoods alleen realiseren) ; keuze ten aanzien van de instrumentenkist in het uitvoeringsprogramma van de structuurvisie.

De sturingsfilosofie van de provincie Noord-Holland zal nauw aansluiten bij de sturingsfilosofie uit de Nota Ruimte: centraal wat moet, decentraal wat kan. Deze filosofie zal de houding van provincies ten opzichte van gemeenten kenmerken: een terughoudendheid van provincies en het overlaten aan gemeenten wat kan. De provincie onderzoekt op welke wijze deze sturingsfilosofie invulling kan krijgen. Een belangrijke overweging voor de mogelijke terughoudendheid van de provincie is gelegen in de bedoeling van de minister met de nieuwe wet. Volgens de respondenten verwacht de minister van provincies terughoudendheid bij het inzetten van de 'centrale' instrumenten. De provincie handelt alleen in provinciaal belang. Medewerkers van de provincie verwachten dat de rechter zich rekenschap geeft van deze oorspronkelijke bedoeling van de minister met de nieuwe Wet. Dezelfde sturingsfilosofie kan echter ook een stevig optreden betekenen op die zaken die van provinciaal belang zijn, wat de gedeputeerden van milieu en ruimtelijke ordening oppakken; zij streven een provincie met een krachtige uitstraling na.

Een plan van aanpak met de sturingsfilosofie is eind 2007 gepland. Provinciale Staten zullen de sturingsfilosofie naar verwachting eind 2007 vaststellen. Deze zal een verschillende uitwerking kennen per beleidsthema. De respondenten verwachten dat ruimtelijke kwaliteit een thema zal zijn waarop de provincie zich wil profileren. De structuurvisie dient uiterlijk eind 2009 klaar te zijn.

Provinciaal belang

Voor het bepalen van de sturingsfilosofie vindt in Noord-Holland eerst een traject plaats rond het vaststellen van provinciale belangen. Dit interne traject is najaar 2007 ingezet. Het traject behelst een inventarisatie bij verschillende beleidssectoren welke zaken op dat terrein van provinciaal belang zijn en per beleidsthema een verkenning van een sturingsfilosofie. Provinciale medewerkers voeren eerst intern overleg welke provinciale doelen op verschillende thema's verwezenlijkt dienen te worden en welke verschillende wijzen van sturing per thema daarbij passen. Na het interne traject volgt een extern traject, waarbij met gemeenten wordt bepaald op welke wijze de provinciale doelen gerealiseerd kunnen worden.

Gedeputeerde Hooijmaijers van ruimtelijke ordening geeft aan dat de vraag 'wat er provinciaal moet' een rol speelt bij het definiëren van provinciale belangen¹⁶ :

- Alle projecten of activiteiten met gemeentegrens-overschrijdende ruimtelijke aspecten;
- Projecten of activiteiten met maatschappelijke doelen (waaronder bijvoorbeeld ook NIMBY-effecten) die het lokale belang overstijgen;
- Projecten waar veel provinciaal geld in zit of projecten waar meerdere overheden bij betrokken zijn.

Hooijmaijers¹⁷ stelt ter discussie of de provincie altijd zelf met inzet van de nieuwe bevoegdheden die de nieuwe Wro biedt de verantwoordelijkheid moet nemen voor provinciale belangen. Of gemeenten de verantwoordelijkheid voor het opstarten van een ruimtelijke ontwikkeling willen en kunnen nemen en bereid zijn daarover met de provincie daar bestuurlijke afspraken over te maken, speelt hierbij een rol (Hooijmaijers 2006). De antwoorden op deze vragen zoekt de provincie in overleg met gemeentebesturen, waterschappen en of het dagelijks bestuur van de ROA. Ook de provinciebesturen van Utrecht en Flevoland zijn daarbij in het kader van het opstellen van de Structuurvisie Noord-Holland Zuid betrokken.

Voor de sturingsfilosofie van de provincie Noord-Holland kan dus gezegd worden dat deze in eerste instantie is gericht op overlaten aan gemeenten (zelfsturing), maar dat krachtig sturen op provinciale belangen (hiërarchische sturing) ook tot de mogelijkheden behoort. Ook het overlaten van de realisatie van provinciaal belang door gemeenten en waterschappen, overweegt de provincie. De gedeputeerde wil instrumenten als stok achter de deur inzetbaar houden (zie volgende paragraaf), wat wijst op sturing via onderhandeling (netwerksturing). Een mix van sturingsstijlen ten aanzien van de nieuwe Wro ligt dus in Noord-Holland ter overweging.

Mogelijke inzet van nieuwe instrumenten

Structuurvisie

De provincie onderzoekt de ideeën voor een structuurvisie onder de nieuwe Wro. Structuurvisies gaan de streekplannen op termijn vervangen. De provincie Noord-Holland kent twee streekplannen: Noord Holland Noord en Noord Holland Zuid. Op 26 september 2006 heeft GS het besluit genomen over een nieuwe Provinciale Structuurvisie. Deze structuurvisie is niet alleen nodig om het streekplanbeleid voor met name Noord-Holland Zuid aan het beleid en het gedachtegoed van de Nota Ruimte aan te passen, maar ook om het nieuwe juridische instrumentarium overeenkomstig de nieuwe Wro gereed te hebben en er mee te kunnen werken. Het beleid voor het Noordelijk is deels al in lijn met de Nota Ruimte. De nieuwe structuurvisie geldt straks voor de hele provincie Noord-Holland.

Noord-Holland Zuid

Het huidige streekplan Noord-Holland-Zuid sluit niet aan op de Nota Ruimte. Voor Noord-Holland Zuid is in februari 2003 een streekplan opgesteld. Dit streekplan kan gezien worden als een product dat nog echt in de lijn van de Vijfde Nota is opgesteld, inclusief de rode contouren. Het Streekplan Noord Holland Zuid bevindt zich momenteel in een evaluatiesituatie (GS Noord Holland 2006). De ruimtelijke ambities en prioriteiten bij de beleidsuitvoering voor het zuidelijk deel van Noord-Holland komen straks terecht in de nieuwe structuurvisie voor de provincie Noord-Holland.

¹⁶ Hooijmaijers, T., Noord-Holland neemt de ruimte, 9-10-2006. www.noord-holland.nl

¹⁷ Hooijmaijers, T., Noord-Holland neemt de ruimte, 9-10-2006. www.noord-holland.nl

Noord-Holland Noord

Er is in 2004 een streekplan opgesteld voor Noord-Holland Noord (oktober 2004). Met dit streekplan is al zoveel mogelijk op de nieuwe Wro geanticipeerd en is daarmee te zien als aanzet tot een Structuurvisie, ook qua sturingsfilosofie. Daarin staan de begrippen vrijheid, samenwerking en kwaliteit centraal. Afspraken in Noordvleugelverband kunnen in de structuurvisie worden vertaald. Dit staat in een plan van aanpak, dat bedoeld is als inzet voor de onderhandelingen met in het plan van aanpak genoemde partijen. Een definitief besluit over de inzet van personeel en middelen volgt als resultaat van genoemde onderhandelingen.

Er is in het streekplan Noord Holland Noord al ingezet op nieuwe instrumenten. Een voorbeeld is dat voor Noord-Holland Noord geen functiekaarten meer zijn opgesteld, maar zoekgebieden, waarbinnen gemeenten zelf vrijheid hebben, bijvoorbeeld waar ze willen bouwen. Voor die zoekgebieden gelden wel randvoorwaarden: het opstellen van een beeldkwaliteitsplan en het aansluiten bij stedelijk gebied. Verder dienen gemeenten hun plannen af te stemmen en bijvoorbeeld regionale woon- en bedrijventerreinvisies op te stellen. Wanneer dit streekplan overgaat in een structuurvisie, is deze niet langer bindend. De provincie Noord Holland is bezig te onderzoeken hoe hiermee om kan worden gegaan.

Provinciale ruimtelijke verordening

Wat de provincie zal gaan regelen in de provinciale ruimtelijke verordening, hangt samen met de sturingsvisie die de gedeputeerden voorstaan en de beslissing van Provinciale Staten hierover.

Er loopt een juridisch onderzoek (pilot project) naar de vraag op welke wijze de provincie beeldkwaliteit plannen via een verordening kan regelen. Men kan zich afvragen of het wenselijk is om zo 'hard' te sturen. Zowel gedeputeerden Moens (o.a. Milieu) als Hooijmaijers beogen een provincie met een krachtige uitstraling. De Nota Ruimte biedt de ruimte om binnen die filosofie hard te sturen. 'Provinciaal wat moet' is ruim op te vatten, mits is aan te tonen dat iets van provinciaal belang is.

De volgende aspecten zouden volgende respondenten in de provinciale ruimtelijke verordening kunnen worden opgenomen:

- het beeldkwaliteitsplan;
- vensters;
- bescherming van uitsluitingsgebieden: milieubeschermingsgebieden, pEHS en VHR;
- onderwerpen als water, milieu, verkeer en vervoer.

Welke sectorale thema's in aanmerking komen om met een verordening te regelen, wordt intern na overleg met sectorale thematrekkers bepaald. Het is vervolgens aan Provinciale Staten om een beslissing te nemen.

Er loopt (landelijk) ook discussie over meer organisatorische en procesmatige zaken die je in een verordening zou kunnen regelen, zoals overlegmomenten tussen provincie en gemeenten. Een van de respondenten meent dat de provincie niet met een organisatorische verordening kan volstaan. Er zullen inhoudelijk ook materiële normen moeten worden aangegeven, omdat het om bestemmingsplannen gaat¹⁸.

¹⁸ Volgens de laatste stand van zaken echter, heeft de respondent hierin geen gelijk. In de verordening kunnen zowel procedurele als inhoudelijke zaken worden geregeld. De organisatorische verordening is dus mogelijk.

Inpassingsplan

De provincie overweegt voor de Stelling van Amsterdam om een pilot inpassingsplan op te stellen. Bij de Stelling van Amsterdam zijn 17 gemeenten betrokken. Het is volgens meerdere respondenten handiger dat die gemeenten gezamenlijk een inpassingsplan opstellen, desnoods op verzoek aan de provincie, in plaats van 17 afzonderlijke bestemmingsplannen. Verder moet de provincie nog bepalen waar inpassingsplannen opgesteld zullen worden, bijvoorbeeld voor de projecten Frisiaweg en Bloemendaelpolder.

Provincie neemt bestemmingsplannen Westfrisiaweg over

De gemeenten in de regio West Friesland hebben de provincie Noord-Holland gevraagd alle besluiten op het gebied van ruimtelijke ordening, die nodig zijn voor de opwaardering van de Westfrisiaweg, voor haar rekening te nemen. GS hebben hier positief op gereageerd. Dit betekent dat de provincie het maken van bestemmingsplannen overneemt. De provincie anticipeert hiermee op de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Op basis van de huidige wetgeving zou de provincie voor de opwaardering van deze weg eerst het streekplan moeten herzien. Bij de Westfrisiaweg neemt de provincie het gehele ruimtelijke traject voor haar rekening. De provincie maakt een *inpassingsplan*, een soort provinciaal bestemmingsplan, waardoor de direct aan de weg gelegen gemeenten niet ieder voor zich een apart bestemmingsplan hoeven op te stellen. GS kiezen hiervoor omdat zij het project van provinciaal belang vinden. Een groot voordeel van deze werkwijze is een beter en sneller besluitvormingsproces. Daarnaast hoeven belangengroepen en bewoners zich niet tot meerdere partijen te wenden als zij vragen, bezwaren of zienswijzen hebben, maar kunnen bij een instantie terecht (provincie Noord-Holland).

Aanwijzing

De aanwijzing heeft vanuit het verleden geen goede 'reputatie'. In de afgelopen 30 jaar is circa een keer een aanwijzing gegeven (schatting respondent). Het geven van een aanwijzing was 'not done'. In de toekomst kan dit veranderen. Met name bij Bloemendaelpolder en Wieringenrandmeer had de provincie graag van aanwijzingsbevoegdheid gebruik gemaakt. Het zijn gevallen waarin de provincie graag 'spierballen had willen laten zien'. Toen de nieuwe Wro werd opgesteld werd eerst een andere terminologie gehanteerd: specifieke instructie. De respondenten menen dat dit een betere term was geweest, in verband met de negatieve gevoelens die het begrip aanwijzing oproept. Dat betekent namelijk iemand tot iets dwingen dat diegene uit eigen wil nooit zou doen.

Of het te verwachten is dat de provincie voor verschillende gemeenten verschillende instrumenten zal gaan inzetten, dus voor sommige gemeenten wel de aanwijzing gebruiken, is nog niet duidelijk. Er vindt eerst in het kader van de voorbereidingen op de nieuwe Wro overleg over de structuurvisie en de sturingsfilosofie per thema plaats. Aan de hand daarvan zal de provincie in een latere fase instrumenten kiezen. Deze komen ook te staan in de uitvoeringsstructuur bij de structuurvisie, tezamen met de wijze van sturing.

Verwachtingen van de nieuwe Wro binnen de provincie

Binnen de provincie leven veel positieve verwachtingen van de nieuwe instrumenten van de nieuwe Wro. Medewerkers verwachten meer 'maakbaarheid' van de nieuwe wet en de nieuwe instrumenten. Het juridische spoor is in die zin aantrekkelijk.

De nieuwe cultuur die de nieuwe Wro met zich meebrengt, het proactieve handelen, zal ook in de provinciale staten moeten doordringen. De provinciale staten dienen niet meer reactief 'overall tegen' te zijn, maar moeten proactief van te voren hun visie weergeven. De benodigde kennis hiervoor kunnen zij vrijmaken binnen het provinciale apparaat. In het collegeprogramma is een ambtelijke bijstand voor de Staten van 1000 uur totaal afgesproken.

Verhouding nieuwe Wro en privaatrecht

Het instrumentarium dat beschikbaar komt onder de nieuwe Wro kan op gespannen voet staan met het instrumentarium van ontwikkelingsplanologie. Een provincie die enerzijds een bestuursovereenkomst ondertekent en anderzijds een provinciale ruimtelijke verordening opstelt is een voorbeeld van zo'n mogelijke tegenstrijdigheid. Respondenten menen dat het instrumentarium elkaar ook kan versterken. Doordat er een provinciale ruimtelijke verordening als een stok achter de deur aanwezig is, komt een bestuursovereenkomst eerder tot stand.

De provincie Noord-Holland voert een discussie over 'proactief en ontwikkelingsgericht' handelen versus de sanctiegerichte cultuur (toelatingsplanologie). Deze raken echter ook vermengd en dit was ook al zo. Je kunt bijvoorbeeld in een convenant tussen partijen als resultaat van overleg, vastleggen dat de provincie de planologische dekking verzorgt, met de nieuwe Wro door middel van een inpassingsplan, zoals bij de Frisiaweg. Maar dit gebeurt ook al elders op deze manier.

In privaatrechtelijke overeenkomsten worden zaken uitonderhandeld, bijvoorbeeld hoeveel hectare groen per hectare rood. Een soepel plan is nodig om mee te kunnen spelen met de markt. Flexibel instrumentarium is bruikbaar dan alles dichttimmeren. Als de provincie zonder overleg alles oplegt, dan zal de provincie ook de harde instrumenten eenzijdig moeten opleggen om de plannen te realiseren, omdat er geen draagvlak is. Dit is een onwenselijke weg om te gaan. Een van de respondenten meent dat de grexwet, onteigening en voorkeursrechten allemaal erg nieuw zijn voor de provincie.

Overwegingen om instrumenten in te zetten die in Noord-Holland een rol spelen, zijn de volgende:

- *Effectiviteit*: hard kunnen sturen op provinciaal belang vanuit het idee van effectiviteit. Waar vroeger veel weerstand op zat in de samenwerking, daar kan de provincie nu zelf gaan doorzetten;
- *Efficiëntie*: het is praktisch/handig om voor meerdere gemeenten iets tegelijkertijd iets te realiseren;
- *Communicatief*: de provincie maakt veel gebruik van een communicatieve rationaliteit: het overwegen van de inzet van instrumenten vindt plaats in overleg met andere partijen;
- *Politiek*: Noord-Holland wil de oorspronkelijke bedoeling van de minister in acht nemen bij de bepaling van de sturingsfilosofie. Omdat men denkt dat de rechter daar ook rekening mee houdt, wil men niet onnodig hard gaan sturen;
- *Institutioneel*: deze overweging speelt gedeeltelijk. Sommige actoren binnen de provincie (de gedeputeerde, maar ook statenleden) menen juist dat de nieuwe Wro kansen biedt voor de provincies om zich sterker te profileren dan voorheen. Zij willen kansen aangrijpen om te huidige cultuur van praten eens te doorbreken. Ambtenaren laten sterker blijken dat het omarmen van deze nieuwe manier van krachtig sturen aan voorwaarden gebonden is.

Interbestuurlijke verhoudingen

Gedeputeerde Hooijmaijers heeft eerder aangegeven dat ruimtelijke vraagstukken ook in Noord-Holland steeds vaker op een hoger schaalniveau opgelost moeten worden. Is het niet vanwege bovenlokale effecten dan wel omdat de benodigde financiële middelen de mogelijkheden van gemeenten verre overstijgen¹⁹. De provincie wil volgens Hooijmaijers de geboden beleidsruimte graag benutten, maar hij geeft aan dat de provincie het niet alleen kan. *"We kunnen de juiste bevoegdheden krijgen, heldere beleidskaders neerzetten en veel energie*

¹⁹ Hooijmaijers, T., Noord-Holland neemt de ruimte, 9-10-2006. www.noord-holland.nl

*steken in de uitvoering, maar met onwillige honden is het slecht kersen eten!". Het belangrijkste is dat "je elkaar vertrouwt, de rug recht wil houden en de wil er samen uit te komen overeind houdt, juist als het tij tegenzit"*²⁰.

Samenwerking en overleg als bestuurlijk instrument in de komende jaren met gemeenten, marktpartijen en maatschappelijke organisaties staat voor gedeputeerde Hooijmaijers centraal bij de uitvoering van de Nota Ruimte en de eventuele inzet van de nieuwe provinciale instrumenten. Samenwerken betekent ook met het oog voor elkaars belangen onderhandelen om gestelde prioriteiten veilig te stellen en daarvoor is het nodig dat de partners van de provincie tijdig moeten weten welke beleidsprioriteiten de provincie heeft en waarvoor zij wil gaan (Hooijmaijers 2006). In de praktijk zal de provincie eerst met gemeenten overleggen waar ze in mee willen gaan.

De provincie zoekt ook samenwerking met gemeenten, waterschappen en marktpartijen in de uitvoering van het beleid. Integrale gebiedsontwikkeling is een manier van werken om complexe opgaven in een gebied met elkaar te verbinden en tot stand te brengen. Bij de op te stellen structuurvisie zal de provincie blijven inzetten op integrale gebiedsontwikkelingsprojecten. Het Wieringenrandmeer, de KNSF Bloemdaerpolder en de gebiedsuitwerking Haarlemmermeer- Bollenstreek zijn voorbeelden van gebiedsontwikkelingsprojecten waar nu al ervaring mee is opgedaan.

Noord-Holland kiest ervoor om druk te zetten achter de ontwikkeling van gebieden met een actief grondbeleid²¹. De provincie past daarbij aankopen vooraf, onteigening en ruil van grond als middelen toe om plannen te kunnen realiseren. Daarnaast ondersteunt de provincie gemeenten die actief het voorkeursrecht toepassen, zodat zij en niet de projectontwikkelaars de ontwikkeling van een gebied te hand kunnen nemen. Hooijmaijers vindt dat de overheid onteigening veel te weinig toepast. *'Onteigenen is bij ons geen taboe meer'*. Dat moet in zijn visie weer een stevige stok achter de deur worden om sneller gronden te verwerven. De nieuwe Wro biedt hiertoe mogelijkheden. Grondruil is volgens Hooijmaijers een probaat middel om de EHS sneller te verwezenlijken.

De grondexploitatiewet en het zoeken naar bovenplanse verevening kan er toe leiden dat er weinig lokaal kan en veel meer provinciaal moet. Bij Bloemendaerpolder deed zich dit voor, waar 4500 woningen gerealiseerd dienden te worden.

De PPC bij de invoering van de nieuwe Wro

De PPC leidt in Noord-Holland een kwijnend bestaan. Er zijn twee opties: of de PPC wordt weer belangrijk gemaakt door er belangrijke mensen in te zetten of de PPC verdwijnt. Een optie is om de PPC nieuw leven in te blazen die dan ongevraagd en gevraagd advies kan gaan leveren. Naast de PPC is er ook een provinciaal adviseur ruimtelijke kwaliteit (PARK) in de persoon van Miranda Reitsma. Die geeft ook gevraagd en ongevraagd advies (over beeldkwaliteitsplannen van gemeenten). Een van de respondenten meent dat het met de nieuwe verhoudingen aan gemeenten is om overleg te organiseren wanneer zij daar behoefte aan hebben. De provincie heeft daar eigenlijk geen capaciteit meer voor. Wellicht kan de provincie wel op verzoek faciliteren.

²⁰ Hooijmaijers, T., Noord-Holland neemt de ruimte, 9-10-2006. www.noord-holland.nl

²¹ www.rentmeesternvr.nl, 5e NVR-symposium over Ontwikkelingsplanologie groot succes, 15-02- 2007.

De vijf beleidsterreinen

Verhouding sectorale regelgeving tot de nieuwe Wro

De provincie Noord-Holland gaat momenteel de verhouding van sectorale regelgeving tot de nieuwe Wro na²². Naast natuur en landschap zullen thema's als verkeer en vervoer, water en milieu als thema's naar alle waarschijnlijkheid in de structuurvisie komen. De provincie neemt de ruimtelijke aspecten van de landelijke beleidsthema's als milieu, water, landschap, natuur in de structuurvisie op. Dat neigt dus naar een provinciaal omgevingsplan. De sectoren zullen altijd te maken hebben met het ruimtelijke spoor en vice versa.

Natuur

Op het gebied van natuur voert men momenteel discussie over het provinciale belang binnen de sector natuur, recreatie en landschap. Deze sector gaat over het provinciale belang van zowel natuur (EHS en Natura 2000) als nationale landschappen. Bij deze sector is het omschrijven van provinciaal belang eenduidiger dan bij andere sector, die minder ruimtelijk relevante belangen hebben, meent een medewerker van die afdeling. De belangen die ruimtelijk relevant op de kaart kunnen worden gezet zijn bijvoorbeeld Natura 2000, en de nationale landschappen en recreatie om de Stad. Het doelbereik om de EHS in 2018 te hebben gerealiseerd, dat loopt moeizaam. Het laaghangend fruit is wel geplukt. Hoe het is met de EHS in bestemmingplannen, daarvan meent de respondent dat dit moeizaam gaat. Over instrumenten van de Wro die de provincie hiervoor zou kunnen inzetten, is nog niet nagedacht. De medewerker van de afdeling natuur verwacht wel dat de provincie meer op het overlegspoor zal inzetten.

Voor de bescherming van bouwen in de EHS, meent de respondent dat het compensatiebeginsel zeker terugkomt in de nieuwe structuurvisie. Veel van de EHS overlapt met gebiedsaanwijzingen van Nationale Landschappen. Er vindt volgens de medewerker niet erg veel uitbreiding plaats: wat er bijgebouwd wordt is voor de eigen bevolking en daarbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de traditionele bouwstijl.

Landschap en cultuurhistorie

Op het gebied van landschap is het behoud van het karakteristieke landschap geformuleerd als provinciaal belang. Er is nog niet verder nagedacht over het inzetten van instrumenten om zo'n belang te laten doorwerken.

In het Ontwikkelingsbeeld voor Noord-Holland Noord is sinds 2004 het instrument Beeldkwaliteitsplan in het streekplan verplicht gesteld om ontwikkelende partijen verantwoording af te laten leggen over de wijze waarop nieuwe stedelijke en niet-stedelijke ontwikkelingen aansluiten bij landschap en cultuurhistorie. Voor het streekplangebied van Noord-Holland-Zuid is dit nog niet het geval, maar ook voor dit gebied zal het ruimtelijke kwaliteitsbeleid analoog gaan gelden. De verplichtstelling van het Beeldkwaliteitsplan is echter gekoppeld aan het provinciaal planologisch toezicht op de bestemmingsplannen. Met het vervallen van de goedkeuring van de bestemmingsplannen onder de komende wetgeving is dus een andere wijze van afstemming en samenwerking nodig. Gedeputeerde Hooijmaijers geeft aan in overleg te willen nagaan om de werkwijze te bepalen om tijdig lokale en provinciale ruimtelijke kwaliteitsdoelen op elkaar af te stemmen en te bespreken hoe, met gebruikmaking van het nieuwe wettelijke instrumentarium van gemeenten en provincie, ze een goede ruimtelijke kwaliteit juridisch kan waarborgen. "De provincie zal meer dan voorheen

²² Bij de themacoördinatoren wordt momenteel nagegaan, wat de beste aanpak is. Verwacht wordt dat hier verschillende sturingsstrategieën uit voort komen.

sterk inzetten op een sturende en stimulerende rol om aandacht voor ruimtelijke kwaliteit te vergroten²³. Een aantal beleidsalternatieven zijn hiertoe al genomen, zoals een nieuw Beleidskader voor Landschap en Cultuurhistorie, het aanstellen van een Provinciaal Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit (PARK) en een stimuleringssubsidie voor meer strategische Beeldkwaliteitsplannen voor het hele grondgebied van een gemeente of meerdere gemeenten. Ook werkt de provincie aan een vernieuwing van het Ruimte voor Ruimte beleid om, zonodig met inzet van provinciaal grondgebied, in het landelijk gebied een kwaliteitsslag te kunnen maken om gemeenten daarmee te ondersteunen.

Het evaluatierapport 'Het Beeldkwaliteitsplan gewogen' geeft de volgende aanbevelingen:

- Gelet op de geboekte resultaten krachtig doorgaan op de ingeslagen weg;
- Beeldkwaliteitsplannen gaan stimuleren voor heel Noord-Holland;
- Aanhaken bij de nieuwe Wro en de op te stellen structuurvisie Noord-Holland.

In 2007 start de provincie met een (pilot naar een) verordening op basis van de nieuwe Wro om de mogelijkheden van het vastleggen van ruimtelijke kwaliteit, respectievelijk het Beeldkwaliteitsplan te verkennen. De verordening ziet Noord-Holland als 'stok achter de deur', dus niet gelijk inzetten, want voorkeur heeft het inzetten aan de 'voorkant' van planprocessen; een verordening wordt 'achter de hand' gehouden²⁴.

Water

Waterplan

Het waterplan van de provincie Noord-Holland is actueel (februari 2006). Het benoemen van het provinciale belang op watergebied, kan uit dat waterplan worden gedestilleerd. Het provinciale belang zal gevonden worden onder de provinciale doelen en acties en ook onder sommige van de acties die nu bij andere partijen liggen.

In het provinciaal waterplan zet de provincie in op waterkwantiteit, kwaliteit, grond- en drinkwater en veiligheid. Veiligheid is daarvan het belangrijkste item. Hiervoor zal de provincie naar verwachting wel instrumenten van de nieuwe Wro inzetten, meent een medewerker van de sector water. De grootste problemen in doelbereik zijn te verwachten bij de regionale watersystemen. Bebouwing van laag gelegen veenweidegebieden blijft doorgaan. In die zin is deze problematiek volgens een respondent vergelijkbaar met het bebouwen van beekdalen en van mogelijke waterbergingsgebieden nabij rivieren.

Het afbakenen van rijks- en provinciaal belang kan lastig zijn. Het project 'zwakke schakels' van Rijkswaterstaat, is deels ook provinciaal belang. Wanneer de veiligheid namelijk in het geding is, krijgt de provincie daar mee te maken.

Op welke wijze de provincie het provinciaal belang voor water in de structuurvisie zal verwoorden, daar denken de betrokkenen nog over na. In het streekplan Noord-Holland Noord, dat al de sfeer van de Nota Ruimte ademt, is gewerkt met uitsluitingsgebieden en zoekgebieden. Ook om redenen van water zijn er delen van het uitsluitingsgebied opgenomen. Dit zijn gebieden die door waterschappen zijn aangedragen als dusdanig laaggelegen polders of moeilijke gebieden waar je om redenen van waterbeheer niet zou moeten bouwen. Gemeenten moeten bestemmingsplannen maken waarin ze functies neerleggen die overeenkomen met de provinciale bedoeling van uitsluitingsgebieden.

²³ Hooijmaijers, T., Noord-Holland neemt de ruimte, 9-10-2006. www.noord-holland.nl

²⁴ Nota PS-commissie B-agenda, evaluatierapport Beeldkwaliteitsplannen: 'het Beeldkwaliteitsplan Gewogen', 25 januari 2007.

Het waterplan is een erg procesmatig plan. Met het oog op de inzet van instrumenten van de nieuwe Wro, zou het wel een omslag zijn om met zware instrumenten te komen. De spierballentaal van de provincie Noord-Holland (lees: gedeputeerde) is niet de lijn waarop de provincie Noord-Holland nu zit in het waterbeleid.

De respondent meent dat de watertoets een instrument is dat niet erg goed past in de proactieve filosofie. Dat vraagt ook een andere houding van waterschappen. Gemeenten sturen hun bestemmingsplannen achteraf naar het waterschap voor deze toets. Bij waterschappen zit veel kennis, en zij zouden vroeg in de processen betrokken moeten worden. Idealiter zou ook het definiëren van provinciaal belang in overleg met waterschappen plaatsvinden. Er is ook enig overleg geweest, om in overleg met waterschappen uit te zoeken wie wat oppakt, en wat gezamenlijk. Waterschappen krijgen echter te maken met een cultuuromslag naar meer strategisch denken die nog niet erg is doorgedrongen.

Verhouding met de waterwet

Alle relevante zaken voor water die in een waterplan worden opgeschreven, hebben automatisch de status van een ruimtelijke structuurvisie, waardoor je er dus ook ruimtelijke ordeningsinstrumenten voor kan inzetten. Het is echter in Noord-Holland nog niet duidelijk in welke verhouding de provincie het sectorale en ruimtelijke instrumentarium zal inzetten.

Luchtkwaliteit

Er ontstaan in Noord-Holland veel knelpunten met betrekking tot de beleidsdoelen op het gebied van luchtkwaliteit: dat betekent dat er knelpunten zijn waar niet gebouwd kan worden doordat de grenswaarden voor luchtkwaliteit worden overschreden. Voor deze knelpunten is het regionaal samenwerkingsprogramma opgesteld (RSL).

Waarschijnlijk zal de provincie gebieden die zwaar belast zijn aanmerken als provinciaal belang qua luchtkwaliteit. Een voorbeeld daarvan is een gecombineerde aanpak van het havengebied, van de IJmond tot het westelijk havengebied. Juist voor dat soort gebieden die zwaar belast zijn is het heel handig om daar toch enige grip op te hebben vanuit de provincie. De respondenten menen dat bij het bepalen van provinciaal belang, waar ze net mee begonnen zijn, vooral het schaalniveau van de effecten van belang is.

Recreatie om de stad (rods) en Groen in de stad (gids)

De door de provincie Noord-Holland in het streekplan begrensde gebieden zijn aangegeven op een kaart voor Rods zoekgebieden vlakgroen. Het betreft de gebieden Geestmerambacht, tussen IJ en Z, Haarlemmermeer, Groen/Spaarnewoude, Amstelgroen, Vechtstreek, Amstelland, Purmerbos en Houtrakbos. Deze dienen nader gespecificeerd te worden naar definitieve locatie binnen het zoekgebied. Met Rods realiseert de provincie onder meer wandelpaden over boerenland, knelpuntvrije routenetwerken voor wandelen, fietsen en varen, verbetering van het provinciaal recreatief toeristisch netwerk en het bieden van extra kwaliteit van openluchtvoorzieningen in bestaande recreatiegebieden en een goed beheer van bestaande recreatiegebieden.

De provincie Noord-Holland maakt per project afspraken met gemeenten om de recreatiegebieden in bestemmingsplannen op te nemen. De nieuwe Wro zal daarbij niet leiden tot een andere aanpak (mondelinge mededeling beleidsmedewerker provincie Noord-Holland). Bij de meeste projecten moet de bestemmingsplanprocedure nog ingaan. De provincie verwacht geen problemen, omdat gemeenten graag meewerken aan de realisatie van deze gebieden en er juist al een tijd erop aandringen bij de provincie. Wanneer het realiseren van Rods tegenvalt, zou de provincie onteigening kunnen inzetten. Onteigening is echter een onderwerp waar de bestuurders liever niet aan willen, meent een medewerker.

Bijlage 6 Provinciale voornemens nieuwe Wro: Gelderland

Sturingsfilosofie nieuwe Wro

Proces voorbereiding nieuwe Wro

De provincie Gelderland is in 2006 begonnen met de voorbereiding op de nieuwe Wro. "Om inzicht te krijgen in de manier waarop Gelderland de nieuwe wet wil toepassen zijn er in juli en december 2006 bestuurlijke discussiebijeenkomsten gehouden" (Provincie Gelderland 2006 p. 1). Vanaf het begin van die voorbereiding stond de vraag centraal of er bestuurlijke wil is om de mogelijkheden die de nieuwe Wro biedt ook in te zetten. Er moet binnen de provincie een omslag plaatsvinden van toetsen achteraf, naar een actieve rol van de provincie in de ruimtelijke ordening. Maar belangrijk is dat het bestuur, Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten, dat dan wel moet willen. Deze vraag stond in Gelderland centraal. Daar is een actief traject van discussie voor ingezet tussen juni en december 2006, wat heeft geresulteerd in een gedragslijn (provincie Gelderland 2006, p.2).

Het tweede traject (dat plaatsvindt de tweede helft van 2007) is het opstellen van de "Wro agenda". De Wro agenda gaat over de vraag welke concrete provinciale doelen de provincie Gelderland na zal streven en welk instrument van de nieuwe Wro de provincie daarbij zal inzetten. In deze fase worden het huidige streekplan en andere omgevingsplannen nader bekeken en moet een beslissing worden genomen over die ruimtelijke belangen waarvoor de provincie Gelderland echt provinciale verantwoordelijkheid heeft. Streefdatum voor dit plan van aanpak is eind 2007. In september 2007 is ook het traject met de beleidsafdelingen gestart. Dan vindt overleg plaats met de beleidssectoren. De volgende vragen staan hierbij centraal: welke sectorale doelen moet de provincie bereiken, kan dit afdoende via de sectoren en zo nee, wat kan de provincie doen via het RO spoor?

Sturingsfilosofie

Wat de gedragslijn van de provincie Gelderland kenmerkt is het uitgangspunt van de actieve provincie. "De nieuwe wet vraagt om een actieve provincie en Gelderland zal deze actieve rol op zich nemen. De provincie zet de beleidsuitvoerende en doorwerkende instrumenten dan ook in indien er sprake is van een provinciaal belang, waarvoor Gelderland de verantwoordelijkheid neemt" (Provincie Gelderland 2006, p. 15). Een van de medewerkers bij de provincie Gelderland, licht toe: "*Waar sommige andere provincies een meer afwachtende houding aannemen en zaken in eerste instantie aan gemeenten overlaten, zet de provincie Gelderland in op een actieve initiatiefrol van de provincie. De provincie verklaart zich bereid om instrumentarium in te zetten als het een provinciaal belang betreft*". Gedeputeerde Verdaas licht ook toe dat in relaties met gemeenten dit duidelijkheid schept. "*Ik wil alles overleggen, maar als je zegt dit is echt mijn belang moet je ook de verantwoordelijkheid ervoor durven nemen. Gemeenten vinden dat ook prima, als je er maar helder in bent*."

Provinciaal belang

In het streekplan van 2005 is in grote lijnen al onderscheid gemaakt tussen zaken die van lokaal en provinciaal belang zijn. Daarbij is met de provinciale hoofdstructuur voorgesorteerd op het provinciaal belang. Dit zal de provincie met de nieuwe structuurvisie nog verder aanzetten. Het streekplan is vanuit de oude wet geschreven en biedt dus een kader voor alle plannen. Daaruit wordt nog een selectie gemaakt van welke zaken aan de provincie zijn. Hiërarchische sturing komt in de provincie Gelderland in aanmerking als sturingsstijl,

voornamelijk vanuit de wens zelf een initiatiefrol te vervullen en zaken van provinciaal belang ook zelf op te pakken.

Inzet van de nieuwe instrumenten

De nieuwe Wro laat ten opzichte van de oude WRO Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten veel meer ruimte om te beslissen of en in welke mate zij de in de wet geboden instrumenten inzetten. Provincies zullen daarom dan ook eerst moeten bepalen met welke intensiteit zij de nieuwe Wro willen toepassen²⁵. Een van de respondenten vindt de grootste verandering met de nieuwe Wro ten opzichte van de oude WRO, dat het bestuur zich niet zo makkelijk meer kan verschuilen. De nieuwe Wro dwingt ertoe om echt heldere keuzes te maken over de eigen belangen en inzet van instrumenten daar op.

De nieuwe Wro vraagt om een andere manier van werken, waarvan de provincies zich afvragen of die haalbaar is. Provincies moeten namelijk van tevoren bepalen waar ze grip op willen hebben, in plaats van achteraf de plannen te keuren. Dit betekent een enorme omslag in de cultuur, en die is niet zomaar gemaakt. *“Wij zijn gewend dat er een plan binnenkomt en dat keuren we goed of niet”,* zegt een medewerker van de provincie Gelderland. *“Met de nieuwe wet moeten we heel bewust bepalen waar we invloed op willen hebben, bijvoorbeeld de rondwegen, bedrijventerreinen of de Veluwe. Maar dat hebben provincies nog helemaal niet helder voor ogen”²⁶.*

Bij de inzet van nieuwe instrumenten realiseert de provincie zich dat niet alles ‘zomaar kan’. Er hangt nogal wat aan de inzet van sommige instrumenten vast: financieel, politiek bestuurlijk en hoe de instrumenten liggen in de verhouding met gemeenten. De voornaamste overweging bij de inzet van een instrument zal zijn het realiseren van de provinciale beleidsdoelen. In het coalitieakkoord staat ‘uitvoeren’ centraal. Bij de keuze voor de inzet van instrumenten is volgende de gedeputeerde Verdaas effectiviteit de voornaamste overweging. Hoewel dit niet helemaal aansluit bij de huidige bestuurscultuur (“zo lang overleggen tot je eruit bent”), zou Verdaas het wenselijk vinden als er een cultuur ontstaat waarin eigen belangen voorop staan. Wanneer overleg niet werkt, moeten iedereen zijn eigen verantwoordelijkheid nemen.

Structuurvisie

De nieuwe structuurvisie zal specifiekier zijn dan het huidige streekplan: afgebakend tot zaken die tot de provinciale verantwoordelijkheid behoren. De structuurvisie zal geen nieuw beleid bevatten. De provincie zet in op uitvoering op basis van bestaande plannen. De structuurvisie zal bestaan uit het bestaande streekplan (dat overigens ‘Nota Ruimte-proof’ wordt geacht), met daaraan gekoppeld de Wro agenda.

Provinciale ruimtelijke verordening

De provincie Gelderland overweegt alleen een provinciale ruimtelijke verordening voor zaken die de provincie echt wil regelen. “De verordening zal alleen worden ingezet indien het belang voldoende concreet en objectief bepaalbaar is en geen ruimte laat voor een nadere lokale invulling van het provinciale belang” (provincie Gelderland 2006, p. 16). De provincie Gelderland zal de verordening dus niet veel inzetten. Gedeputeerde Verdaas meent “zo weinig mogelijk”. Een verordening moet vrij concreet zijn en het provinciaal beleid is in z’n algemeenheid toch wel redelijk abstract. Bij de discussie met Provinciale Staten (over de

²⁵ www.lopw.nl, 16-01-2007, Gelderland wil alle mogelijkheden benutten die de Nieuwe wet ruimtelijke ordening biedt.

²⁶ Resource, 9 juli 2007. Uit: debat over gevolgen van nieuwe Wro, Landwerk/ Alterra-WUR.

gedrag(s)lijn) kwam naar voren, dat Provinciale Staten niet zonder meer allerlei regels wil gaan stellen. Er zijn al genoeg regels in Nederland. Alleen in gevallen waarin de provincie een duidelijke en specifieke mening heeft over de realisatie van beleidszaken, komt volgens Provinciale Staten een verordening in aanmerking. Gemeenten zijn huiverig dat de provincie voor van alles verordeningen gaat maken, maar die vrees is ongegrond. Gedeputeerde Verdaas licht toe dat de inzet van een verordening alleen niet volstaat. *“Je moet daarop gaan controleren. Dan kun je beter meteen vanuit je verantwoordelijkheid actief gaan kijken waar het niet goed gaat en daar direct durven ingrijpen”*.

Mening van de Gelderse milieufederatie: Gewenste provinciale regie in de ruimtelijke ordening

De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening biedt de provincie mogelijkheden om concrete ruimtelijke plannen te maken vergelijkbaar met een bestemmingsplan. De provincie Gelderland zou deze nieuwe mogelijkheid met verve moeten oppakken. Aan de andere kant blijft het nodig om gemeenten te controleren in de uitvoering van hun ruimtelijk beleid. Zo wil bijvoorbeeld nog steeds iedere gemeente haar eigen bedrijventerrein. De optelsom van al deze bedrijventerreinen leidt tot een enorme ruimteclaim en bij realisering tot leegstand.

Inpassingsplan

De provincie Gelderland overweegt een inpassingsplan in te zetten voor echt grote provinciale projecten. Hierover is nog geen besluit genomen. De provincie overweegt of Park Lingezegge, rondwegen, maar ook grote projecten in het kader van de uitvoering van Vitaal Gelderland (ILG) in aanmerking komen voor een inpassingsplan. Volgens de gedeputeerde Verdaas levert een inpassingsplan een nieuwe onteigeningstitel op voor de provincie.

Provincies kunnen overigens al onteigenen via de Onteigeningswet sinds 1994. Onteigening kan ook in beperkte mate via de Wet Inrichting Landelijk gebied (WILG). Hiervan wordt en werd zeer terughoudend gebruik gemaakt. In sommige provincies loopt onder invloed van de nieuwe Wro, in relatie tot inpassingsplannen, nu meer onderzoek naar de mogelijkheden van onteigening.

Verhouding nieuwe Wro en grondbeleid

De provincie Gelderland is bezig met een expertisecentrum, dat binnen twee jaar moet gaan kijken of de provincie grondbeleid gaat voeren en zo ja, wat daar dan voor opgezet gaat worden, bijvoorbeeld een grondbedrijf. Vragen spelen nog als: wil de politiek het überhaupt? De provincie Gelderland zou alleen grond aankopen als het gaat om projecten op provinciaal niveau. Wanneer de provincie grond aankoopt, betekent dit niet automatisch dat de provincie voor dat project ook het inpassingsplan zou maken. Bij het maken van de afweging over een inpassingsplan, spelen grondbeleid en kosten een belangrijke rol. Wanneer de provincie al flink wat gronden in eigendom heeft, is het makkelijker om een plan te ontwikkelen. Als onteigenen nodig is voor iets wat de provincie echt heel belangrijk vindt en de politiek heeft daar het geld voor over, dan zou dat kunnen.

“Als de Staten hier willen dat een project echt van de grond komt en er moet onteigend worden, dan ga ik ervan uit dat ze dat gewoon gaan doen”, meent een van de respondenten.

Aanwijzing

De reactieve aanwijzing ligt in lijn met de vervallen goedkeuring van de oude WRO. Een van de medewerkers meent dat wanneer de provincie een zienswijze indient en gemeenten deze niet opvolgen, de reactieve aanwijzing zeker in aanmerking komt. *“Ik kan me niet voorstellen dat we dat niet zouden doen want dan neem je je eigen beleid niet serieus”*. De proactieve aanwijzing “zal alleen worden toegepast indien het geldend planologisch regime de verwezenlijking van het Gelders belang niet mogelijk maakt” (provincie Gelderland 2006, p. 16). De proactieve aanwijzing is eigenlijk meer een bestuurlijk signaal, waarmee de provincie kan aangeven dat de provincie echt wil dat iets gebeurt.

Volgens de Commissie Oosting biedt de nieuwe Wro voldoende instrumenten om vooraf sturend op te treden waar dat nodig is, in verband met hogere belangen. Dit betekent voor bestemmingsplannen dat de in de RO opgenomen reactieve aanwijzingsbevoegdheid volgens de commissie Oosting niet nodig is. Rijk en provincie kunnen hun belangen voldoende borgen via de structuurvisie en eventueel via een inpassingsplan, meent de commissie. Volgens de commissie Oosting kan een bestemmingsplan dat beleidskaders van rijk en provincie niet in acht neemt, wegens strijd met het recht eventueel worden vernietigd. Volgens de commissie Oosting is discussie mogelijk over de vraag of de figuur van de zogenaamde pro actieve aanwijzing wel moeten worden gerekend tot het interbestuurlijk toezicht. IPO meent dat de provincies de reactieve aanwijzing niet uit handen geven.

Rationaliteiten en inzet van de instrumenten

- *Effectiviteit*: dit is de belangrijkste overweging in de provincie Gelderland bij de inzet van instrumenten;
- *Efficiëntie*: duidelijk is, ook bij de politiek, dat 'niet alles kan', waarbij ook financiële motieven een rol spelen;
- *Politiek*: de provincie Gelderland wil zich sterk profileren;
- *Communicatief*: communicatie en overleg zijn wel een overweging, maar niet van doorslaggevend belang. Wanneer partijen er in overleg niet uitkomen, dan zal iedereen naar eigen belang moeten handelen;
- *Institutioneel*: de overweging om binnen de huidige bestuurscultuur te blijven, speelt geen grote rol in Gelderland. Men wil juist de nieuwe Wro aangrijpen om meer in eigen belang te gaan handelen, mede door de inzet van juridisch instrumentarium. Dit is dus het aangrijpen van de nieuwe Wro voor een cultuurverandering.

Interbestuurlijke verhoudingen

Over het algemeen genomen zal de provincie Gelderland instrumenten inzetten in overleg met andere partijen. De provincie redeneert daarbij ook vanuit het eigen belang. "Bij de totstandkoming, uitvoering en doorwerking van het provinciale ruimtelijke beleid zal altijd overleg worden gevoerd en afstemming worden gezocht met betrokken overheden. Dat betekent echter niet dat er ook ten koste van alles overeenstemming moet worden bereikt" (Provincie Gelderland 2006, p. 155).

Handhaving

De provincie Gelderland heeft nog geen standpunt over hoe om te gaan met handhaving van bestemmingsplannen. Een respondent: "*We hebben geen handhavingsbevoegdheid, maar de provincie kan wel de gemeente vragen om handhavend op te treden. Als er zaken zijn die niet passen binnen het bestemmingsplan, en in strijd zijn met ons beleid en de gemeente laat die zaken toe, kunnen we nu wel naar de gemeente stappen. De vraag is of je actief gaat kijken of er dingen gebeuren in strijd met je beleid. Daar is nog geen uitspraak over.*"

Gedeputeerde Verdaas: "*Wanneer er ongerechtigheden plaatsvinden in het buitengebied, dus tegen het provinciale beleid in, staat de provincie eigenlijk met lege handen. Dan moet ik dus de inspectie bellen met het verzoek tot handhaven en dan moet ik maar gaan zitten wachten of dat ook gebeurt. En ik krijg er de natuur niet mee terug*". De provincie heeft nu op ruimtelijke orderingsgebied geen handhavingsbevoegdheid. Verdaas: "*Ik wil een dwangsom kunnen opleggen*". Verdaas meent dat de nieuwe Wro hier wel mee aangevuld mag worden. Handhaving is als onderwerp bij de discussies over de nieuwe Wro geparkeerd. Dit thema zal later apart in de Tweede Kamer aan de orde komen.

De nieuwe Wro geeft de provincie meer handhavingsbevoegdheden, namelijk via het verzoek om een handhavingsbesluit (art. 7.9 nieuwe Wro). Artikel 7.9 nieuwe Wro: "Gedeputeerde staten kunnen, indien dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening ter behartiging van provinciale belangen geboden is, burgemeester en wethouders verzoeken binnen een bepaalde termijn gebruik te maken van hun bevoegdheden tot handhaving ter zake van de overtreding van een bij of krachtens deze wet gesteld voorschrift. Burgemeester en wethouders doen van hun beschikking en de daaraan gegeven uitvoering schriftelijk mededeling aan gedeputeerde staten". Hiermee krijgt de provincie dezelfde bevoegdheden als de VROM inspectie. Tot voorheen konden B&W een provinciaal verzoek om handhaving makkelijker naast zich neerleggen, omdat de provincie niet als belanghebbende werd gezien.

Het is in de provincie Gelderland nog niet duidelijk hoe de provincie zal omgaan met het zelf handhaven van beleid. Een provinciaal medewerker: *"Het is natuurlijk de vraag of je als provincie in het veld gaat kijken, of er dingen gebeuren in strijd met je beleid. Er spreekt natuurlijk ook wel een zeker wantrouwen van uit. De gemeente staat daar officieel voor aan de lat, en dan ga je als overheid ook nog kijken of het wel goed gebeurt. De praktijk kan natuurlijk wel uitwijzen dat het moet, vooral als je ergens een inpassingsplan maakt waar de gemeente niet zo op heeft zitten wachten."*

De PPC bij de invoering van de nieuwe Wro

Er gaat wel iets veranderen in de rol van de Provinciale Planologische Commissie (PPC). De verordening waarmee de PPC ingesteld is, behoeft herziening. In Gelderland heerst in principe wel een sterke overlegcultuur, maar er moet in de provincie wel open worden nagedacht wat Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten met de PPC willen. Aan de ene kant is het heel makkelijk want alle partners zitten erin, dan is iedereen in één keer gehoord. Aan de andere kant, ontbreekt de verplichting om ze te horen, dus moeten volgens een respondent procedures ook weer niet onnodig worden verzwaard. Daar moet de provinciale politiek nog over nadenken.

De vijf beleidsterreinen

Vanaf september 2007 is in Gelderland een traject ingezet van overleg met de verschillende beleidssectoren. Aan de hand van workshops zal de provincie Gelderland aftasten voor welke sectorale beleidsdoelen instrumenten van de nieuwe Wro in aanmerking komen. De inzet van de instrumenten van de nieuwe Wro op verschillende beleidsterreinen zal in de provincie Gelderland voortkomen uit de zaken die de provincie van provinciaal belang acht en die ook als zodanig in de structuurvisie zijn vastgelegd. De belangen van de provincie zullen in de structuurvisie terecht komen. De bestuurlijke inzet op verschillende terreinen zal verschillen. In het Coalitieakkoord zijn bijvoorbeeld klimaat en energie zwaar aangezet.

Natuur

De provincie acht de EHS en de Robuuste verbindingzones naar alle waarschijnlijk van provinciaal belang en deze komen in aanmerking voor de actieve sturingsfilosofie die bij de Wro hoort volgens de provincie Gelderland, om deze zaken zelf te gaan realiseren. Robuuste verbindingzones zijn mogelijk ter overweging voor een inpassingsplan, als onderdeel van de grote projecten Vitaal Gelderland (ILG). Dat zou een van de zaken kunnen zijn die de provincie van dusdanig belang vindt dat ze een inpassingsplan overweegt.

Gedeputeerde Verdaas acht een inpassingsplan voor de EHS zeker denkbaar. *"Dat zijn de eerste doelen die bij mij op komen die in aanmerking komen voor een inpassingsplan. Dat*

schept denk ik ook duidelijkheid richting agrariërs of andere eigenaren die nu een beetje zitten te kijken van ja wanneer kom ik aan de beurt? Als je zegt we vinden het zo belangrijk, dan moet je dat ook redelijk dirigistisch durven te doen”.

De provincie Gelderland overweegt daarnaast om een provinciale ruimtelijke verordening in te zetten ten aanzien van wildrasters op de Veluwe. Particulieren mogen dan bijvoorbeeld geen wildrasters van meer dan een (nader te bepalen) hoogte plaatsen zonder een ontheffing van GS. De ontheffingsbepalingen en het vrijstellingsregime worden in de verordening opgenomen (Kistenkas, 2007).

Landschap

De provincie Gelderland had voor de Nota Ruimte al ‘waardevolle landschappen’ in het streekplan. Dit beleid dekt het nationale ruimtelijk beleid voor de nationale landschappen. De nationale landschappen zijn een deelverzameling van de waardevolle landschappen. In de provincie Gelderland zijn de kernkwaliteiten van de waardevolle landschappen benoemd en uitgewerkt in een streekplanuitwerking. Binnen het huidige toetsingskader van de oude WRO voor de gemeentelijke plannen wordt van gemeenten verwacht dat ze in gemeentelijke plannen de kernkwaliteiten behouden en versterken (‘ja, mits’) Wat het bestemmingsplan betreft, betekent dit bescherming regelen en voorwaarden stellen.

De bescherming in het streekplan is echter volgens de respondent geen erg harde uitspraak. *“Essen zijn een belangrijke categorie van open gebieden. Het streekplan heeft alleen de grootste open gebieden met een ‘nee, tenzij’ beleid opgenomen. Voor de kleinere open gebieden zoals de essen, heeft de provincie gezegd dat deze te kleinschalig zijn voor het provinciale niveau en dat bescherming ervan aan gemeenten wordt overgelaten”.* In het streekplan beveelt de provincie gemeenten aan om de essen open te houden. Op basis hiervan kan de provincie een plan geen goedkeuring onthouden. Het ‘overlaten aan de gemeente’ betekent eigenlijk dat de provincie het laat gaan, ook de controle. In Gelderland is men nog niet zo ver dat er in relatie tot de nieuwe Wro over landschap is gesproken.

De respondent verwacht dat de herijking van provinciaal belang niet erg positief zal uitpakken voor landschap. *“Volgens mij krijg je [met de nieuwe Wro] ook een herijking van wat we hier als provinciaal belang benoemd hebben. De waardevolle landschappen zijn [in het huidige streekplan] van provinciaal belang benoemd, maar in de praktijk vervolgens zie je dat landschap helemaal niet zo’n thema is”.* De inzet van instrumentarium als een verordening om Nationale Landschappen veilig te stellen, is nog niet overwogen, maar ligt ook niet erg voor de hand, aldus de medewerker. *“We hebben überhaupt nog niet gesproken over, wat zou je met de nieuwe wet kunnen voor het thema landschap”.* Bijvoorbeeld het vastleggen van een verbod op het omzagen van houtwallen in een provinciale ruimtelijke verordening vanwege de kernkwaliteit kleinschaligheid, is niet te verwachten. *“Ik zie dat als provincie niet gauw gebeuren. Dat zal als lokaal worden beschouwd, niet van provinciaal niveau. Dat moet de gemeente doen”.* Er is hier een cultuur van veel verantwoordelijkheid bij de gemeenten. Er heerst daarnaast een overleg cultuur, waardoor de inzet van zwaar instrumentarium niet in de lijn der verwachting ligt. Gedeputeerde Verdaas meent dat verrommeling van het landschap vooral ligt aan het feit dat bestemmingsplannen verouderd zijn. Hij wil eerst een operatie om alle planologische risico’s op te sporen en de bestemmingsplannen te gaan updaten; dat vindt hij essentieel voor ruimtelijke kwaliteit.

Groen in en om de stad

De Provincie Gelderland heeft in het Provinciaal Meerjarenprogramma 2007-2013 aangegeven dat bij stedelijke ontwikkeling gelijktijdig wordt voorzien in de behoefte groen in en om de

stad. De ontwikkeling van groen probeert Gelderland te laten opgaan met de stedelijke ontwikkeling, waar een deel van de exploitatie van het groen van wordt betaald.

De bestaande planologische reserveringen houdt Gelderland actueel. De zones waar de provincie groen in en om de stad wil stimuleren staan aangegeven op de beleidskaart 'ruimtelijke ontwikkeling'. Alleen het Park Lingezegen is door het Rijk aangewezen als zoekgebied Recreatie om de Stad (RodS), waarvoor rijksmiddelen inzetbaar zijn. Het rijksbudget maakt deel uit van het ILG. Dit Rods gebied heeft prioriteit boven de andere stedelijke uitloopgebieden in de provincie. Voor Park Lingezegen is in overweging om in samenwerking tussen vier gemeenten een gezamenlijk bestemmingsplan te maken. Voor dit park overweegt de provincie onder de nieuwe Wro een inpassingsplan.

Water

De twee respondenten op het beleidsterrein water in Gelderland zijn bezig na te denken over wat de provincie als provinciaal belang zou moeten benoemen vanuit de waterhoek. Zij hebben een lijstje met sectorale waterthema's die zij menen dat in aanmerking kunnen komen voor provinciaal belang. Dit is allemaal bestaand beleid.

Onder het regionale systeem zien zij de volgende zaken als potentieel provinciaal belang:

- bescherming van de HEN- en setwateren, inclusief bufferzone;
- ecologisch belangrijke oppervlakte wateren, incl. beschermingszone;
- natte land natuur: natuur afhankelijk van water, vooral grondwater, inclusief bufferzone waterbergingsgebieden.

Hoofdsysteem:

- Ruimte voor de rivieren. De ruimte achter de dijken beschermen;
- Grondwater beschermingsgebieden voor drinkwater.

Verdroging

Als het gaat om de inzet van instrumenten, zijn de respondenten niet voldoende op de hoogte. Ze zijn zich er bijvoorbeeld niet zo van bewust dat een structuurvisie niet zonder meer zal doorwerken. De discussie gaat dus 'verkennerderwijs'. Een van de respondenten meent: *"Ik heb niet zo heel goed in beeld wat die nieuwe Wro betekent voor veranderingen. Wat voor mij belangrijk is, is dat het toezichtsinstrumentarium heel erg verandert en dat we gaan werken met instructieverordeningen. Dat je wel een heel directe doorwerking hebt als je iets bepaalt in bepaalde verordeningen dat de gemeente dat ook gewoon moet doen, schijnt. Dat is het beeld wat ik van de nieuwe Wro, toezicht vooraf, en minder achteraf. Dat betekent dat wij minder grip op de gemeente krijgen. Voor mijn gevoel betekent het dat je in het streekplan heel helder moet opschrijven wat je wilt"*. De respondenten verwachten dat de verordening belangrijk zal worden.

Over de relatie waterwet en nieuwe Wro menen de respondenten dat het veel werk zal opleveren om zich aan te passen aan beide nieuwe wetten tegelijkertijd. Beide wetten sluiten wel goed op elkaar aan.

"Wat het voor ons makkelijk maakt is dat de nieuwe waterwet en de nieuwe Wro qua instrumentarium aardig overeenstemt. Je krijgt het instrument instructieverordening, toezicht en aanwijzingen, en op zich zijn die instrumenten aardig op elkaar afgestemd. Eigenlijk is de hoofdlijn niet meer achteraf goedkeuren en instemmen, etc. Een uitzondering is gemaakt op de goedkeuring beheersplan. Ik denk persoonlijk, dat je dat moet laten vervallen, dus de goedkeuring van het beheersplan van het waterschap, omdat we tegelijkertijd alle plannen op dit moment herzien". Over de relatie met waterschappen leven de volgende verwachtingen: *"Waterschappen vinden het heel belangrijk dat de watertoets blijft bestaan"* en *"De waterschappen zullen het belangrijk vinden dat wij dat inzetten ten opzichte van de gemeente"*.

Luchtkwaliteit

De zorg voor luchtkwaliteit valt vooral onder de nieuwe Wet Luchtkwaliteit. Grote projecten met nadelige gevolgen voor de luchtkwaliteit, neemt de provincie op in het programma van maatregelen Gelderland, NSL Gelderland. Bij deze projecten zal compensatie een grote rol gaan spelen.

Onder de huidige WRO vervult de provincie een rol voor plantoetsing en planbegeleiding. Gemeenten moeten een goede ruimtelijke afweging maken bij het maken van hun bestemmingsplannen, onder andere op luchtkwaliteit. Dat betekent een afweging of ruimtelijke ontwikkelingen niet strijdig zijn met de huidige luchtkwaliteit en met de toekomstige luchtkwaliteit. Onder de nieuwe Wro zal de provincie een stap terug doen op de plantoetsing. De verantwoordelijkheid voor deze afwegingen komt zoveel mogelijk bij gemeenten te liggen. De provinciale rol verschuift dan naar planbegeleiding. Vooral bij kleine gemeenten kan worden verwacht dat expertise nodig is bij het maken van deze afwegingen. De provincie levert deze expertise en begeleiding nu al, maar het accent zal hier meer op komen te liggen. Overigens zal de provincie bij een provinciaal project de afwegingen rondom luchtkwaliteit ook zelf maken (mondelinge mededeling programma manager luchtkwaliteit).

Van invloed op de ruimtelijke component van de luchtkwaliteit wordt naar verwachting ook de nieuwe AMvB die nu over gevoelige bestemmingen bij de Tweede Kamer in de maak is. Hierin worden zones (afwegingszones, geen uitsluitingszones) vastgelegd op 100m van snelwegen of 50m van provinciale wegen, waar geen gevoelige functies mogen komen.

Bijlage 7 Provinciale voornemens nieuwe Wro: Drenthe

Sturingsfilosofie nieuwe Wro

Vorbereiding nieuwe Wro

In de provincie Drenthe is het omgevingsbeleid (streekplan, milieubeleidsplan, verkeers- en vervoersplan en waterhuishoudingplan) opgenomen in een Provinciaal Omgevingsplan (POP). Het huidige POP II blijft van kracht gedurende de resterende looptijd. Omdat dit echter niet betekent dat het daarmee ook voldoet aan de eisen die de nieuwe Wro daaraan stelt, moet het omgevingsbeleid op verschillende punten worden aangevuld (Provincie Drenthe 2007):

- Het scherp stellen van de ruimtelijke doelstellingen op basis van het 'provinciaal belang';
- De invulling van de rol die de provincie voor zichzelf ziet;
- De wijze van omgaan met het nieuwe instrumentarium".

Bij het proces van de voorbereiding op de nieuwe Wro gaat het erom het beleid van het POPII te vervangen door nieuw omgevingsbeleid dat beantwoordt aan de nieuwe Wro (en de Kaderrichtlijn water). Dit proces kent de volgende fases (Provincie Drenthe 2007a):

- Voorbereidingsfase (2007) het door GS uitgevoerde project Stofkam POPII. Dit is een project waarin is gekeken naar de zaken binnen het POPII die de provincie van provinciaal belang vindt;
- Startfase (januari-juni 2008). In deze fase start de provincie een interactief proces op met burgers, andere overheden en doelgroepen. Het doel is helder te krijgen welke onderwerpen in aanmerking komen voor een nadere uitwerking in nieuwe omgevingsbeleid;
- Ontwerpfase (september-december 2008). Op basis van de interactieve startfase, stelt GS een ontwerp voor nieuw omgevingsbeleid op;
- Besluitvormingsfase (2009).

Tijdens de eerste fase het project Stofkam POPII, duidt de provincie aan welke zaken van het POPII als provinciaal belang worden opgevat. De provincie zal de teksten van het POP 'doorkammen' op provinciaal belang in het kader van de nieuwe Wro. De insteek daarbij is dat het huidige beleid niet verandert. De Operatie Stofkam dient dus voor het afbakenen van provinciaal belang. Tegelijkertijd met de Operatie Stofkam start de provincie de discussie op over het nieuwe provinciaal Omgevingsbeleid (streefdatum najaar 2009).

De provincie zal naar verwachting de zorg voor het vrijhouden van het landelijk gebied, aanmerken als provinciaal belang. Maar een provinciaal medewerker geeft aan dat het omgaan met het provinciaal belang nog met vraagtekens omgeven is. Dat heeft onder meer te maken met de mate van detail waarop het al dan niet wenselijk zaken als provinciaal belang te beschouwen. De zorg voor het landelijke gebied is van provinciaal belang. Maar bijvoorbeeld details ten aanzien van agrarische bouwpercelen (zoals de grootte van de percelen of de grootte van de woning), ziet de provincie meer als een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Netwerksturing komt in de provincie Drenthe in aanmerking als sturingsstijl om te verkennen wat al dan niet als provinciaal belang wordt aangemerkt.

Mogelijke inzet nieuwe instrumenten

In Drenthe is het traject van de keuze van de inzet van instrumenten ten tijde van het onderzoek nog niet ver. Wel bestaat overeenstemming onder de respondenten dat de samenwerkings- en overlegcultuur prevaleert boven de inzet van andere hardere instrumenten.

Het inzetten van een provinciale ruimtelijke verordening past niet erg goed in de Drentse bestuurscultuur. Een verordening is wel een optie voor zaken die erg belangrijk zijn voor de provincie, zoals het behoud van essen in Drenthe: *“Dat ligt heel gevoelig in Drenthe. Ik zou me kunnen voorstellen dat een bestuurder dit helder wil maken bij de verschillende gemeentebestuurders. Maar om er nu gelijk een verordening voor te maken....”*.

Een van de respondenten meent *“dat men toch sterk uitkomt bij de cultuur van overleg”*.

De mogelijkheid van een inpassingsplan is ook ter discussie geweest. Bestuurders van gemeenten vonden het wel een goed idee wanneer de provincie een inpassingsplan zou maken bij gebiedsontwikkeling over meerdere gemeenten. Een van de provinciale medewerkers meent dat de bestuurders echter vreesden dat het bij hun gemeenteraden minder goed ligt.

De keuze voor instrumenten is geen statisch gegeven. Wanneer een gemeente bijvoorbeeld het behoud van essen niet voldoende gewicht geeft ten opzichte van andere belangen en de provincie moet meerdere malen een reactieve aanwijzing geven, dan kan de verordening alsnog in aanmerking komen (respondent).

Het is belangrijk dat wanneer de nieuwe Wro in werking treedt, dat dan de gemeentelijke bestemmingsplannen up to date zijn. Hier is men in Drenthe nu mee bezig.

Rationaliteiten en inzet van de instrumenten

- *Effectiviteit*: dit is niet de belangrijkste overweging in de provincie Drenthe. Het doelbereik op de vijf beleidsterreinen, gaat de provincie vrij gemakkelijk af;
- *Efficiëntie*: duidelijk is, ook bij de politiek, dat ‘niet alles kan’; bovenlokale benaderingen worden vooral voorgestaan om het imago van Drenthe te kunnen behouden als groene, recreatievriendelijke, ruimte en rustbiedende provincie;
- *Politiek*: de provincie Drenthe wil zich niet sterk profileren, maar vooral aansluiten bij de bestaande bestuurscultuur;
- *Communicatief*: communicatie en overleg is zeer belangrijk in Drenthe en van doorslaggevend belang. Partijen zullen eerst in overleg gaan;
- *Institutioneel*: de overweging om binnen de huidige bestuurscultuur te blijven, speelt een zeer grote rol in Drenthe. De provincie grijpt de nieuwe Wro voorsnog aan voor een cultuurverandering in de zin dat niet meer achteraf wordt getoetst, maar proactief voorkantsturing wordt bedreven.

Interbestuurlijke verhoudingen

De provincie Drenthe hecht groot belang aan de heersende bestuurscultuur, die van samenwerking en overleg met gemeenten. Gedeputeerde Haarsma illustreert:

“In Drenthe heerst een bestuurscultuur van samenwerking; dit is het motto in de provincie Drenthe. Dat is ook in het college programma verwoord. In Drenthe willen we op basis van dat uitgangspunt met de gemeenten trachten nieuw omgevingsbeleid op basis van de nieuwe Wro tot stand te brengen (...) het gaat daarbij om pro-actief met de gemeenten omgaan en ‘aan de voorkant’ met elkaar in gesprek”.

Deze cultuur betekent dat ook dat het vaststellen van provinciaal belang in overleg met gemeenten plaatsvindt. Er zullen afspraken met gemeenten gemaakt worden over waar provinciale en gemeentelijke belangen liggen wanneer er een spanningsveld is tussen beide belangen (bijvoorbeeld in het geval gemeenten economische belangen boven natuurbelangen stellen). *“De bestuurscultuur hier in Drenthe is van dien aard dat wij best gespierde taal kunnen gebruiken, maar niet om het te gebruiken. Wel om heel duidelijk te stellen wat de provincie wil”* aldus gedeputeerde Haarsma. De provincie wil duidelijk stellen wat de provincie wil behouden, zoals de recreatieve aantrekkelijkheid en het toerisme. Ook behoud van de landschappelijke

parels is voor de provincie belangrijk. Gemeenten weten dit ook. Het moet echter niet betekenen dat er geen ontwikkelingen mogelijk zijn.

De vijf beleidsterreinen

Natuur

In relatie tot de Operatie Stofkam, hanteert de provincie Drenthe een aantal provinciale ambities voor natuur en landschap. Uitgangspunt is dat de inrichting van het landelijk gebied op hoofdlijnen is gebaseerd op natuurlijke eigenschappen, potenties en veerkracht van watersystemen. Doelen van het omgevingsbeleid zijn onder meer:

- het openhouden van de belangrijkste open gebieden, zoals essen en beekdalen en bepaalde veld- en veenontginningen;
- het in stand houden van landgoederen en buitenplaatsen die in Drenthe van cultuurhistorisch belang zijn;
- natuurbeleid gericht op duurzame verbetering van de omstandigheden van de wilde flora en fauna en van natuurlijke levensgemeenschappen;
- de realisatie van de EHS en Natura 2000.

De provincie Drenthe realiseert de EHS op basis van vrijwilligheid. Bestemmingsplanwijziging natuur is alleen van toepassing bij verwerving van gronden (en bij particulier beheer). Wanneer natuurkwaliteit in EHS gebieden door agrarisch beheer worden gerealiseerd, houdt de grond de functie landbouw. De provincie toetst al jaren of de bestaande natuurgebieden ook goed bestemd zijn (bestemming natuur) en of de te verwerven gronden in bestemmingsplannen zijn opgenomen met een wijzigingsbevoegdheid. Toekomstige natuur met aankooptitel krijgt een wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan. Er loopt momenteel (begin 2008) een inventarisatie van de provincie om te onderzoeken hoe het staat met deze bestemmingen in de gemeentelijke bestemmingsplannen. Dat gebeurt op basis van een nieuwe kaart EHS die de provincie net heeft opgesteld. Aan de hand van deze kaart scant de provincie alle Bestemmingsplannen buitengebied. Dit jaar komt er daarmee zicht op de planologische bescherming van de EHS.

De provincie heeft de afgelopen jaren gaandeweg al bestemmingsplannen beoordeeld. De bestaande natuur is in Drenthe redelijk goed beschermd (bron: medewerker provincie). Lastiger zijn de gebieden die nog verworven moeten worden. De provincie heeft goede ervaringen met gemeenten, die wel bereid zijn om deze gebieden te verankeren in hun bestemmingsplannen. De provincie pakt dit in overleg met de gemeenten op. De nieuwe Wro zal in deze aanpak geen verandering brengen (bron: beleidsmedewerker provincie).

Op het beleidsterrein natuur (maar dit geldt evengoed voor de andere beleidsterreinen) lijken de respondenten het erover eens te zijn dat de overlegcultuur de bovenhand zal hebben boven het inzetten van zwaarder instrumentarium, zoals de verordening. De overlegcultuur in Drenthe maakt het inzetten van zwaar instrumentarium niet erg waarschijnlijk. Een provinciaal medewerker: *“Het is ook wel de Drentse aanpak om zo veel mogelijk in overleg te doen. Dus ze zullen zo beperkt mogelijk kiezen voor zware instrumenten. Maar die discussie moet nog komen”*.

Landschap

Drenthe heeft één Nationaal Landschap; de Drentsche Aa. In dit gebied loopt al sinds 1992 een gebiedsproces. Een deel van het gebied is aangewezen als Nationaal Park met een verbrede doelstelling ('de centrale driehoek'). Het Overlegorgaan Nationaal beek- en esdorenlanschap Drentsche Aa is tevens de gebiedscommissie voor het Nationaal Landschap Drentsche Aa. Hierin zitten onder andere gemeenten. Eens per jaar worden nieuwe of voorziene RO-ontwikkelingen in het gebied geagendeerd. Bij ontwikkelingen in het Nationaal Landschap hanteert men de strategie 'Behoud door ontwikkeling' (zie Uitvoeringsprogramma

Nationaal Landschap Drentsche Aa). Deze strategie krijgt invulling in overleg tussen de gebiedspartners. In het gebied ligt ook bebouwing en infrastructuur. Het Nationaal Landschap is geen gebied dat op slot moet, maar ontwikkelingen moeten wel in het verlengde van de ontstaansgeschiedenis liggen. Over de wijze waarop de provincie de nieuwe Wro kan inzetten voor het Nationaal Landschap Drentsche Aa is men in Drenthe momenteel in beraad, in het kader van de herziening POP-II/ nieuwe structuurvisie (mond. med. provinciaal medewerker).

Recreatie om en groen in de stad

Voor Drenthe zijn er geen rijksdoelen afgesproken voor het beleidsonderdeel Recreatie om de stad. In het rijksprogramma Recreatie om de stad voor het grootschalig groen zijn geen middelen voor de provincie Drenthe gereserveerd. Dat geldt ook voor het onderdeel regionaal groen uit dit programma (VROM, provincie Drenthe en gemeente Emmen 2004). De provincie Drenthe zoekt realisatie van recreatie om de stad vooral in aankoopstrategieën, verevening rood en groen, anticiperende grondaankopen, instrumentarium en financiering van aankoop, inrichting en particulier beheer van recreatiegroen om de stad. Daarnaast zijn doelen opgenomen in het ILG convenant 2007-2014. Alleen de gemeente Emmen heeft een uitgesproken doelstelling meegekregen in het (ISV) meerjaren ontwikkelingsprogramma voor de periode 2005-2010: het realiseren van 10 ha grootschalig groen in de nieuwe woonwijk Delftlanden en het herontwikkelen van 20 ha bestaande centrale groenzone, Oranjekanaal en houtwallen in Bargeres.

Wat betreft de bestemming van het binnenstedelijk groen als deel van nieuwe woonwijken, laat de provincie het aan gemeenten om dit als groen, of als natuur/bos te bestemmen. Bestemming groen laat de gemeente ruimte om dit groen bijvoorbeeld om te vormen tot speeltuin. Bij oudere en waardevolle groenstructuren en bosjes in en om de stad, ziet de provincie er wel een belang in om deze als natuur/bos te bestemmen. Dat biedt een betere bescherming en de provincie controleert dit in de huidige WRO bij de goedkeuring van bestemmingsplannen en/of in overleg. Het bestemmen van groen is dus voor een groot deel aan gemeenten. De nieuwe Wro zal niet leiden tot een andere strategie.

Luchtkwaliteit

In Drenthe spelen nauwelijks problemen met het halen van de doelen op het gebied van luchtkwaliteit. Dit bleek uit een onderzoek naar luchtkwaliteit uit 2006. De beleidsdoelen staan in het luchtkwaliteitsplan. Het voldoen aan de wettelijke normen en is geen enkel probleem. De provincie maakt zich er niet hard voor om de verplichte motiverende paragraaf voor ruimtelijke ontwikkelingen op het gebied van luchtkwaliteit te handhaven. Gemeenten moeten elke keer het nodige onderzoek doen op dat gebied.

In de provincie Drenthe wil men met de gemeenten om tafel gaan. De respondent verwacht niet dat de provincie hard instrumentarium zal inzetten om doelen voor luchtkwaliteit te gaan halen. Hij vindt het meest wenselijk dat luchtkwaliteit gelijk integraal wordt meegenomen in de ruimtelijke ordening. De provincie zal inzetten op samenwerking met gemeenten. De provincie kan de kennis verspreiden en kan eventueel verder gaan worden dan de ondergrens van de wettelijke verplichtingen.

Water

In het provinciaal omgevingsplan (POP) zijn op het vlak van water bergingsgebieden aangewezen. Voor Noord Drenthe staan ze al op de POP kaarten; in Zuid Drenthe nog niet, maar daar is de provincie mee bezig. Gemeenten gaan hun bestemmingsplannen aanpassen. Hoe het staat met het doelbereik: in het zuiden moet dit nog gebeuren, in het noorden is het al verder. Een ander provinciaal waterdoel is om de beekdalen vrij te houden. Een provinciaal medewerker: *“We willen gaan kijken of we dit kunnen realiseren door wel de functie landbouw te houden, door agrariërs een blauwe dienst te geven”*. Waterberging is in Drenthe gerealiseerd. Verdroging zal worden aangepakt in overleg met boeren. Op al deze terreinen verwacht men van samenwerken met andere partners het beste resultaat.

Bijlage 8 Cultuurkloof

In het regeerakkoord is afgesproken dat de Nota Ruimte het kader blijft voor het nationaal ruimtelijk beleid, maar anderzijds dat de sturingsfilosofie 'centraal wat moet' beter gedefinieerd moet worden. Een aantal gedeputeerden vreest recentralisatie: ministeries stellen veel AMvB's op, waarmee beleidsruimte wordt verkleind en terug wordt gewonnen wat onder de Nota Ruimte is weggegeven aan beleidsruimte aan de decentrale overheden (VNG, 15-01-2008). Het Ministerie van VROM ziet AMvB's niet alleen als middel om kaders te stellen, maar ook als een benodigd instrument in de totale gereedschapskist aan instrumenten. Daarnaast bestaat in de Tweede Kamer een duidelijke roep om meer regie vanuit VROM. Ook LNV is aan het nagaan in hoeverre AMvB's in aanmerking komen, waarbij de achterliggende gedachte is: niet te veel extra regelgeving²⁷.

VNG (VNG; 18-02-2008) roept het kabinet op om eerst te kijken naar het middel van bestuurlijke afspraken en dan pas naar AMvB's. Volgens VNG (VNG; 01-02-2008) moeten ministeries eerst per ruimtelijk belang een structuurvisie opstellen om te bepalen wat nationaal, regionaal en lokaal belang is. Hier dienen ze vervolgens instrumenten aan te koppelen, waarbij de VNG vooral denkt aan een communicatietraject, bestuurlijke convenanten of beleidsregels. Pas in het uiterste geval is volgens de VNG een AMvB aan de orde.

VROM is nagegaan van welke beleidsonderwerpen de doorwerking onder de huidige WRO verzekerd is via toetsing van streek- en bestemmingsplannen en dit onder de nieuwe Wro niet meer het geval is. Daarbij stuitte het ministerie op tien nationale ruimtelijke belangen (= dertien onderwerpen), die zij via nieuwe instrumenten dient te borgen. VROM ziet het Rijk vooral als beschermer van groene en blauwe kwaliteiten en als regisseur van bundeling en intensivering van verstedelijking (Van der Werff, 2008). Omdat toetsing van (provinciale) structuurvisies door rijk en goedkeuring van bestemmingsplannen door gemeenten komt te vervallen, moet opnieuw worden bepaald welk instrument de verticale doorwerking kan voortzetten. Volgens VROM is hierbij dus geen sprake van aanscherping vanuit het rijk of recentralisatie, omdat het gaat om nationale ruimtelijke belangen die al onder de huidige WRO centraal werden aangepakt. Onder de onderwerpen vallen (Van der Werff, 2008) de bescherming van blauwe kwaliteiten (onder andere Grote rivieren en Kust) en bescherming van groene kwaliteiten (onder andere Rijksbufferzones, Nationale Landschappen, Ecologische hoofdstructuur en andere natuurbeschermingsgebieden). Bij Groen in en om de stad blijft het accent op communicatie liggen en bij de borging van milieukwaliteit en externe veiligheid blijft het accent liggen op sectorale wet- en regelgeving.

Als het gaat om het inzetten van AMvB's dan wil VROM gebruik maken van een keuzeboom (Van der Werff, 2008). Hieraan voorafgaand dient eerst het doel van de AMvB te worden gegeven: dit is het vrijwaren of tegengaan van nieuwe ongewenste bestemmingen. Vervolgens dient de werkingssfeer van de AMvB te worden bepaald en vastgelegd. Hiertoe dient het Rijk globaal te bepalen welke gebieden het betreft. Vervolgens is de keuze wie de aangewezen gebieden begrenst: provincies of rijk. Een tweede keuze betreft welk overheidsniveau de kaders bepaalt voor ruimtelijke besluiten. Daarbij dienen zich drie mogelijkheden aan (Van der Werff, 2008):

²⁷ Provinciale Commissie Omgevingsvraagstukken Limburg, verslag van behandeling in PCOL d.d 8 februari 2007. Verslag is gericht aan het college van Gedeputeerde Staten.

1. *Een directe AMvB*: planologisch regime door rijk gericht op bescherming van gebieden. De keuze is de mate van kwaliteitseisen aan de verordening;
2. *Een getrapte of instructie AMvB*: opdracht in AMvB aan provincies tot het in een verordening opnemen van een planologisch regime gericht op bescherming van gebieden. De keuze is de mate van kwaliteitseisen aan de verordening.

Een combinatie AMvB: planologisch regime door het rijk met in AMvB opdracht aan provincies tot nadere uitwerking van planologisch regime door provincies in verordening. De keuze die binnen een dergelijke AMvB gemaakt moet worden is of er wel of geen differentiatie wordt gemaakt naar gebied; de wijze van invulling van de AMvB (Nee; Nee tenzij; Ja Mits; Ja) en het al dan niet opnemen van flexibiliteitsbepalingen (ontheffingsbevoegdheden).

Wot-onderzoek

Verschenen documenten in de reeks Rapporten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wot-rapporten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu te Wageningen. T 0317 – 48 54 71; F 0317 – 41 90 00; E info.wnm@wur.nl

Wot-rapporten zijn ook te downloaden via de Wot-website www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

- 1 *Wamelink, G.W.W., J.G.M. van der Gref-van Rossum & R. Jochem (2005). Gevoeligheid van LARCH op vegetatieverandering gesimuleerd door SUMO*
- 2 *Broek, J.A. van den (2005). Sturing van stikstof- en fosforverliezen in de Nederlandse landbouw: een nieuw mestbeleid voor 2030*
- 3 *Schrijver, R.A.M., R.A. Groeneveld, T.J. de Koeijer & P.B.M. Berentsen (2005). Potenties bij melkveebedrijven voor deelname aan de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer*
- 4 *Henkens, R.J.H.G., S. de Vries, R. Jochem, R. Pouwels & M.J.S.M. Reijnen, (2005). Effect van recreatie op broedvogels op landelijk niveau; Ontwikkeling van het recreatiemodel FORVISITS 2.0 en koppeling met LARCH 4.1*
- 5 *Ehlert, P.A.I. (2005). Toepassing van de basisvrachtbenadering op fosfaat van compost; Advies*
- 6 *Veeneklaas, F.R., J.L.M. Donders & I.E. Salverda (2006). Verrommeling in Nederland*
- 7 *Kistenkas, F.H. & W. Kuindersma (2005). Soorten en gebieden; Het groene milieurecht in 2005*
- 8 *Wamelink, G.W.W. & J.J. de Jong (2005). Kansen voor natuur in het veenweidegebied; Een modeltoepassing van SMART2-SUMO2, MOVE3 en BIODIV*
- 9 *Runhaar, J., J. Clement, P.C. Jansen, S.M. Hennekens, E.J. Weeda, W. Wamelink, E.P.A.G. Schouwenberg (2005). Hotspots floristische biodiversiteit*
- 10 *Cate, B. ten, H. Houweling, J. Tersteeg & I. Versteegen (Samenstelling) (2005). Krijgt het landschap de ruimte? – Over ontwikkelen en identiteit*
- 11 *Selnes, T.A., F.G. Boonstra & M.J. Bogaardt (2005). Congruentie van natuurbeleid tussen bestuurslagen*
- 12 *Leneman, H., J. Vader, E. J. Bos en M.A.H.J. van Bavel (2006). Groene initiatieven in de aanbidding. Kansen en knelpunten van publieke en private financiering*
- 13 *Kros, J. P. Groenendijk, J.P. Mol-Dijkstra, H.P. Oosterom, G.W.W. Wamelink (2005). Vergelijking van SMART2SUMO en STONE in relatie tot de modellering van de effecten van landgebruikverandering op de nutriëntenbeschikbaarheid*
- 14 *Brouwer, F.M., H. Leneman & R.G. Groeneveld (2007). The international policy dimension of sustainability in Dutch agriculture*
- 15 *Vreke, J., R.I. van Dam & F.H. Kistenkas (2005). Provinciaal instrumentarium voor groenrealisatie*
- 16 *Dobben, H.F. van, G.W.W. Wamelink & R.M.A. Wegman (2005). Schatting van de beschikbaarheid van nutriënten uit de productie en soortensamenstelling van de vegetatie. Een verkennende studie*
- 17 *Groeneveld, R.A. & D.A.E. Dirks (2006). Bedrijfseconomische effecten van agrarisch natuurbeheer op melkveebedrijven; Perceptie van deelnemers aan de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer*
- 18 *Hubeek, F.B., F.A. Geerling-Eiff, S.M.A. van der Kroon, J. Vader & A.E.J. Wals (2006). Van adoptiekip tot duurzame stadswijk; Natuur- en milieueducatie in de praktijk*
- 19 *Kuindersma, W., F.G. Boonstra, S. de Boer, A.L. Gerritsen, M. Pleijte & T.A. Selnes (2006). Evalueren in interactie. De mogelijkheden van lerende evaluaties voor het Milieu- en Natuurplanbureau*
- 20 *Koeijer, T.J. de, K.H.M. van Bommel, M.L.P. van Esbroek, R.A. Groeneveld, A. van Hinsberg, M.J.S.M. Reijnen & M.N. van Wijk (2006). Methodiekontwikkeling kosteneffectiviteit van het natuurbeleid. De realisatie van het natuurdoel 'Natte Heide'*
- 21 *Bommel, S. van, N.A. Aarts & E. Turnhout (2006). Over betrokkenheid van burgers en hun perspectieven op natuur*
- 22 *Vries, S. de & Boer, T.A. de, (2006). Toegankelijkheid agrarisch gebied voor recreatie: bepaling en belang. Veldinventarisatie en onderzoek onder in- en omwonenden in acht gebieden*
- 23 *Pouwels, R., H. Sierdsema & W.K.R.E. van Wingerden (2006). Aanpassing LARCH; maatwerk in soortmodellen*
- 24 *Buijs, A.E., F. Langers & S. de Vries (2006). Een andere kijk op groen; beleving van natuur en landschap in Nederland door allochtonen en jongeren*
- 25 *Neven, M.G.G., E. Turnhout, M.J. Bogaardt, F.H. Kistenkas & M.W. van der Zouwen (2006). Richtingen voor Richtlijnen; implementatie Europese Milieurichtlijnen, en interacties tussen Nederland en de Europese Commissie*
- 26 *Hoogland, T. & J. Runhaar (2006). Neerschaling van de freatische grondwaterstand uit modelresultaten en de Gt-kaart*
- 27 *Voskuilen, M.J. & T.J. de Koeijer (2006). Profiel deelnemers agrarisch natuurbeheer*
- 28 *Langeveld, J.W.A. & P. Henstra (2006). Waar een wil is, is een weg; succesvolle initiatieven in de transitie naar duurzame landbouw*
- 29 *Kolk, J.W.H. van der, H. Korevaar, W.J.H. Meulenkamp, M. Boekhoff, A.A. van der Maas, R.J.W. Oude Loohuis & P.J. Rijk (2007). Verkenningen duurzame landbouw. Doorwerking van wereldbeelden in vier Nederlandse regio's*
- 30 *Vreke, J., M. Pleijte, R.C. van Apeldoorn, A. Corporaal, R.I. van Dam & M. van Wijk (2006). Meerwaarde door gebiedsgerichte samenwerking in natuurbeheer?*
- 31 *Groeneveld, R.A., R.A.M. Schrijver & D.P. Rudrum (2006). Natuurbeheer op veebedrijven: uitbreiding van het bedrijfsmodel FIONA voor de Subsidieregeling Natuurbeheer*
- 32 *Nieuwenhuizen, W., M. Pleijte, R.P. Kranendonk & W.J. de Regt (2007). Ruimte voor bouwen in het buitengebied; de uitvoering van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in de praktijk*
- 33 *Boonstra, F.G., W.W. Buunk & M. Pleijte (2006). Governance of nature. De invloed van institutionele veranderingen in natuurbeleid op de betekenisverlening aan natuur in het Drents-Friese Wold en de Cotswolds*
- 34 *Koomen, A.J.M., G.J. Maas & T.J. Wejschede (2007). Veranderingen in lijnvormige cultuurhistorische landschapselementen; Resultaten van een steekproef over*

de periode 1900-2003

- 35 *Vader, J. & H. Leneman (redactie) (2006).* Draggers landelijk gebied; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 36 *Bont, C.J.A.M. de, C. van Bruchem, J.F.M. Helming, H. Leneman & R.A.M. Schrijver (2007).* Schaalvergroting en verbreding in de Nederlandse landbouw in relatie tot natuur en landschap
- 37 *Gerritsen, A.L., A.J.M. Koomen & J. Kruit (2007).* Landschap ontwikkelen met kwaliteit; een methode voor het evalueren van de rijksbijdrage aan een beleidsstrategie
- 38 *Luijt, J. (2007).* Strategisch gedrag grondeigenaren; Van belang voor de realisatie van natuurdoelen.
- 39 *Smits, M.J.W. & F.A.N. van Alebeek, (2007).* Biodiversiteit en kleine landschapselementen in de biologische landbouw; Een literatuurstudie.
- 40 *Goossen, C.M. & J. Vreke. (2007).* De recreatieve en economische betekenis van het Zuiderpark in Den Haag en het Nationaal Park De Hoge Veluwe
- 41 *Cotteleer, G., Luijt, J., Kuhlman, J.W. & C. Gardebroek, (2007).* Oorzaken van verschillen in grondprijzen. Een hedonische prijsanalyse van de agrarische grondmarkt
- 42 *Ens B.J., N.M.J.A. Dankers, M.F. Leopold, H.J. Lindeboom, C.J. Smit, S. van Breukelen & J.W. van der Schans (2007).* International comparison of fisheries management with respect to nature conservation
- 43 *Janssen, J.A.M. & A.H.P. Stumpel (red.) (2007).* Internationaal belang van de nationale natuur; Ecosystemen, Vaatplanten, Mossen, Zoogdieren, Reptielen, Amfibieën en Vissen
- 44 *Borgstein, M.H., H. Leneman, L. Bos-Gorter, E.A. Brasser, A.M.E. Groot & M.F. van de Kerkhof (2007).* Dialogen over verduurzaming van de Nederlandse landbouw. Ambities en aanbevelingen vanuit de sector
- 45 *Groot, A.M.E., M.H. Borgstein, H. Leneman, M.F. van de Kerkhof, L. Bos-Gorter & E.A. Brasser (2007).* Dialogen over verduurzaming van de Nederlandse landbouw. Gestructureerde sectordialogen als onderdeel van een monitoringsmethodiek
- 46 *Rijn, J.F.A.T. van & W.A. Rienks (2007).* Blijven boeren in de achtertuin van de stedeling; Essays over de duurzaamheid van het platteland onder stedelijke druk: Zuidoost-Engeland versus de provincie Parma
- 47 *Bakker, H.C.M. de, C.S.A. van Koppen & J. Vader (2007).* Het groene hart van burgers; Het maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid
- 48 *Reinhard, A.J., N.B.P. Polman, R. Michels & H. Smit (2007).* Baten van de Kaderrichtlijn Water in het Friese Merengebied; Een interactieve MKBA vingeroefening
- 49 *Ozinga, W.A., M. Bakkenes & J.H.J. Schaminée (2007).* Sensitivity of Dutch vascular plants to climate change and habitat fragmentation; A preliminary assessment based on plant traits in relation to past trends and future projections
- 50 *Woltjer, G.B. (met bijdragen van R.A. Jongeneel & H.L.F. de Groot) (2007).* Betekenis van macro-economische ontwikkelingen voor natuur en landschap. Een eerste oriëntatie van het veld
- 51 *Corporaal, A., A.H.F. Stortelder, J.H.J. Schaminée en H.P.J. Huiskes (2007).* Klimaatverandering, een nieuwe crisis voor onze landschappen ?
- 52 *Oerlemans, N., J.A. Guldemond & A. Visser (2007).* Meerwaarde agrarische natuurverenigingen voor de ecologische effectiviteit van Programma Beheer; Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer: Achtergrondrapport 3
- 53 *Leneman, H., J.J. van Dijk, W.P. Daamen & J. Geelen (2007).* Marktonderzoek onder grondeigenaren over natuuraanleg: methoden, resultaten en implicaties voor beleid. Achtergronddocument bij 'Evaluatie omslag natuurbeleid'
- 54 *Velthof, G.L. & B. Fraters (2007).* Nitraatuitspoeling in duinzand en lössgronden.
- 55 *Broek, J.A. van den, G. van Hofwegen, W. Beekman & M. Woittiez (2007).* Options for increasing nutrient use efficiency in Dutch dairy and arable farming towards 2030; an exploration of cost-effective measures at farm and regional levels
- 56 *Melman, Th.C.P., C. Grashof-Bokdam, H.P.J. Huiskes, W. Bijkerk, J.E. Plantinga, Th. Jager, R. Haveman & A. Corporaal (2007).* Veldonderzoek effectiviteit natuurgericht beheer van graslanden. Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer: Achtergrondrapport 2
- 57 *Massop, H.Th.L., J.G. Kroes, J. Hoogewoud, R. Pastoors, T. Kroon & P.J.T. van Bakel (2008).* Actualisatie Hydrologie voor STONE 2.3. Aanpassing randvoorwaarden en parameters, koppeling tussen NAGROM en SWAP, en plausibiliteitstoets
- 58 *Brus, D.J. & G.B.M. Heuvelink (2007).* Towards a Soil Information System with quantified accuracy. Three approaches for stochastic simulation of soil maps
- 59 *Verburg, R.W. H. Leneman, B. de Knegt & J. Vader (2007).* Beleid voor particulier natuurbeheer bij provincies. Achtergronddocument bij 'Evaluatie omslag natuurbeleid'
- 60 *Groenestein, C.M., C. van Bruggen, P. Hoeksma, A.W. Jongbloed & G.L. Velthof (2008).* Nadere beschouwing van stalbalansen en gasvormige stikstofverliezen uit de intensieve veehouderij
- 61 *Dirkx, G.H.P., F.J.P. van den Bosch & A.L. Gerritsen (2007).* De weerbarstige werkelijkheid van ruimtelijke ordening. Casuïstiek Natuurbalans 2007
- 62 *Kamphorst, D.A. & T. Selnes (2007).* Investeringsbudget Landelijk Gebied in natuurbeleid. Achtergrond-document bij Natuurbalans 2007
- 63 *Aarts, H.F.M., G.J. Hilhorst, L. Sebek, M.C.J. Smits, J. Oenema (2007).* De ammoniakemissie van de Nederlandse melkveehouderij bij een management gelijk aan dat van de deelnemers aan 'Koeien & Kansen'
- 64 *Vries, S. de, T.A. de Boer, C.M. Goossen & N.Y. van der Wulp (2008).* De beleving van grote wateren; de invloed van een aantal 'man-made' elementen onderzocht
- 65 *Overbeek, M.M.M., B.N. Somers & J. Vader (2008).* Landschap en burgerparticipatie.
- 66 *Hoogeveen, M.W., H.H. Luesink, J.N. Bosma (2008).* Synthese monitoring mestmarkt 2006.
- 67 *Slangen, L.H.G., N. B.P. Polman & R. A. Jongeneel (2008).* Natuur en landschap van Rijk naar Provincie; delegatie door Investeringsbudget Landelijk Gebied.
- 68 *Klijn, J.A., m.m.v. M.A. Slingerland & R. Rabbinge (2008).* Onder de groene zoden? Verdwijnt de landbouw uit Nederland en Europa?
- 69 *Kamphorst, D.A., M. Pleijte, F.H. Kistenkas & P.H. Kersten (2008)* Nieuwe Wet ruimtelijke ordening: nieuwe bestuurscultuur? Voorgenomen provinciale inzet van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) voor het landelijk gebied.

Wot

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

